# 民國叢書

第五編

·25·

政治·法律·軍事類

中國御史制度的沿革　高一涵著

中國監察史略　徐式圭著

兩漢監察制度研究　陳世材著

清代之監察制度論　曾紀蔚著

中國考試制度史　劉嗣禹纂著

上海書店

# 中國御史制度的沿革

高一涵著

中華民國二十三年十月國難後第二版



(三五七一)

國學小叢書 中國御史制度的沿革一冊

每冊定價大洋叁角

外埠酌加運費匯費

著作者 高一涵

主編者 王雲五

發行兼印刷者 商務印書館 上海河南路

發行所 商務印書館 上海及各埠

# 再版自序

這本小書是我在民國十四年夏天養病的時候寫成的。這時正是段祺瑞的執政府中，一兩個無聊的政客，高唱恢復科道制的時代，恐怕他們把這個制度白白的糟蹋了，所以我那時不得不表示反對。這是過去的事，用不着再提，現在所要討論的是五權憲法中監察權如何實現的問題。

現在一般人對於監察權似乎有點誤解，就是祇把監察權當作彈劾權。其實，明清以來的都察院的權力絕不以這一種彈劾權爲限，此外還包括許多重要的權力在內。中國的御史制度的特點：就在行使彈劾權外，還享有監督行政，考察官吏，檢查會計，和註銷案卷種種特權。因爲都察院有監督行政權，所以「不管是中央官廳，或是地方官廳，凡他們所管事務的施行和成績，皆當向都察院或各科各道報告；各科道得由這一類的報告中，兼察視政治的狀況。如有違反法令，妨礙公益，以及紊亂官紀的事情，都可由各科道奏請糾正。」因爲都察院有考察官吏權，所以凡「京察」「大計」「有鑒衡不公，黜陟失當，徇情濫保，姑容不職者，皆可由科道糾參。」因爲都察院有檢查會計權，所

以「無論中央或地方官廳凡經費的出納，皆受都察院的檢察；各官廳所作的會計報告，皆付都察院檢查。」如「有浮冒舛錯朦混的，皆得指出參劾。」「因爲都察院有註銷案卷權，所以對於一切定有限期或沒有限期的案件，均得不時稽察，」如「有遷延遲誤事件，即行奏參。」由此看來，彈劾權祇能算是監察權的結果，必須先有上述的幾種特權——監督行政，考察官吏，檢查會計，註銷案卷等權，——然後彈劾權才不致成爲虛設。監察院如果沒有這幾種特權，就是教他告發，他也無從着手。故監察院如果要想實行他的監察權，一定要在彈劾權之外同時再享有這四種權力，然後彈劾權才有着落。

這是我現在對於監察權的一點意見。

高一涵敍於上海　十八年七月六日

# 中國御史制度的沿革目錄

# 中國御史制度的沿革

## 第一章 緒論

本書所說的御史，乃是包括清代都察院中的科道而言。所謂科，就是六科給事中，所謂道，就是十五道監察御史；此外還有總理臺政的左都御史，勷贊左都御史的左副都御史；以及其他由科道中派遣的巡倉巡漕巡察巡城等御史或給事中，都一律包括在內。

考唐宋以前的制度，言官與察官本是分立的。諫官司言，御史司察；諫官掌規諫諷諭，獻可替否，御史掌糾察官邪，肅正紀綱；諫官監督政府，御史監督官吏。到了宋真宗天禧年間，雖然設言事御史，神宗熙寧元豐年間，雖然以言事官爲殿中侍御史，或詔使監察御史兼言事，但卻不想使諫官兼行糾彈的職務。故宋孝宗淳熙十五年雖依唐朝制度，置拾遺補闕，但卻專掌諫諍，不許糾彈大概唐代

重諫官，輕御史，而宋代的御史則多由言官兼權。故從前諫諍之官或闕人不補，而居言官的地位者，又往往分行御史的職務，至於箴規闕失，不曾多見。所以孝宗時，兵部侍郎林栗有言官不許糾彈的建議。自此而後君主多恨言官足以妨害自己的專斷，雖陽存其名，卻陰使行御史的職權，故言官反不見重要了。

金元以前的制度，御史屬於御史臺，給事中則或屬於集書省，（如宋齊梁北齊等朝是）或屬於門下省。（如隋唐宋等朝是）到了金元以後，雖廢門下省，而元明兩代雖不設或裁廢其他諫官，但仍留給事中一職。明初使給事中屬於通政司，後乃獨立自爲一曹，稱爲六科都給事中，凡章疏案牘，皆同部院衙門平行。祇因科道並立，各樹黨援，互相攻擊。御史還要聽都察院堂官的考察，獨給事中無所隸屬，故往往放縱自恣。清初尚沿用明制，六科獨立，自爲一曹，直到雍正元年纔使六科隸屬於都察院，聽受都御史的考核。科道既然合併，實際上的職權亦因而變異。從法律上說，給事中雖然還有封駁詔令的大權；但是從事實上說，詔令多由軍機處密行，不從給事中手中經過，故給事中事實上亦變成御史了。我們若就御史的糾察權說，實在可算是世界上他國從古未有的特殊制度，因此便不能不引起一般研究

中國政治制度的學者的特別注意。現在爲說明科道的職權起見，故先分述御史制度和給事中制度在歷史上沿革的大概。

# 第二章　御史官職的沿革

## 第一節　自三代到後漢

秦代以前，雖然有御史的名稱，但多掌記事的職務，和後來的御史職權迥不相同。在戰國時代，獻書多曰：『獻書於大王御史。』秦趙會於澠池，也命御史書事。淳于髡亦說：『御史在後，執法在旁。』由此可見這時的御史多掌記事的職務。但是周禮如果可靠，那麼周禮上所說的御史職掌倒很有一點像是後代御史的淵源。且看周禮天官說：

小宰之職，掌建邦之宮刑，以治王宮之政令，凡宮之糾禁。鄭康成註『若今御史中丞』

再看周禮春官：

御史……掌邦國都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡治者受法令焉，掌贊書，凡數從政者。

故歷代職官表以此爲根據，便說：『漢御史中丞執法殿中，與周官小宰掌宮刑以憲禁於王宮者相

近，故鄭氏援以爲比。』又說：『周官御史次於內史外史之後，蓋本史官之屬，故杜佑以爲非今御史之任。然考其所掌，如贊冢宰以出治令，則凡政令之偏私闕失，皆得而補察之。故內外百官悉當受成法於御史，實後世司憲之職所由出。』（歷代職官表卷十八）由此看來，周禮上所說的御史，職務固然和後代的御史不同，但是小宰掌王宮的糾禁，與漢代御史中丞居殿中蘭臺察舉非法，似同爲宮掖的近臣。而御史雖屬小臣，（因以中下士爲之）但是因爲他們掌治令，授成法，也的確可算是司憲之官了。

秦代以後，御史始掌糾察的職任。不過秦制太簡略，不能推想出來御史的詳細的職權，姑且把那可靠的記載列舉如下：

御史大夫秦官，侍御史之率，故稱大夫。（杜佑通典）

秦置御史大夫，以貳於相。（章俊卿山堂考索）

御史中丞本秦官也。（晉書百官志）

秦時爲御史，主柱下方書。（史記張蒼列傳）

侍御史於周爲柱下史，老明嘗爲之。秦時張蒼爲御史，主柱下方書，亦其任也。又云：蒼爲柱下

御史，明習天下圖書計籍。（原注）見史記如淳曰方板也謂事在板上也秦以上置柱下史蒼爲御史主柱下事或曰主四方文書也又職官錄曰秦改御史爲柱下史一名柱後史，謂以鐵爲柱，言其審固不撓也亦爲侍御史。（杜佑通典）

監御史秦官，掌監郡。（漢書百官公卿表）

初秦以御史監理諸郡，謂之監察史。（杜佑通典）

把以上所引的各條總集起來，可以知道秦時已經有御史大夫，御史中丞，侍御史或柱下御史，監察史等官。御史大夫在秦爲丞相的輔助，秦以太尉掌武事，以丞相承天子，助理萬機，故貳於丞相的御史大夫其實就是副相，凡丞相出缺，卽以御史大夫升遷。杜佑因此便說：「此皆爲三公，非今御史大夫也。」（通典卷二十四）歷代職官表亦說：「秦漢御史大夫史稱其掌副丞相，故漢時名爲兩府，（原注）（薛宣傳簡在兩府師古曰丞相御史府也）凡丞相有闕，則御史大夫以次序遷。乃三公之任，與今都御史之職不同。」至於御史中丞在秦時所掌何職，雖然無書可考，但是漢朝的御史中丞想必是因襲秦制的，或者職在「居殿中察舉非法，」亦未可知。此外柱下御史顯然是掌古今圖書計簿的了。故歷代職官表說：「如淳注，以方書爲四方文書，然考漢書敍傳稱「北平志古，司秦柱下。」（原注）（張蒼封北平侯故稱北平）顏師古曰：「志，

記也；謂多記古事也。司，主也。」是可知柱下實掌古籍，不獨天下圖書計簿也。秦雖燔滅詩書，而博士所存故在，則禁中亦必有藏書之所，故以張蒼主之歟？』（歷代職官表卷二十五）應劭漢官儀說：「侍御史即柱下史，」通典也是這樣說，或者秦代的柱下御史並有漢代侍御史的察舉非法的職任，也未可知。此外最可注意的就是監察史。因爲秦代罷侯置守，並把古代的什麼方伯連帥等官一齊廢掉，單用御史去監理諸郡。所監何事，雖然無書可考，但是後代御史奉命出外巡察，或者即由此而起。明代的巡按御史，的確是仿效秦代的監郡，再一變便成爲清代兼右都御史和右副都御史銜的督撫。

漢朝的御史制度，典籍上所載，比較秦代稍覺得完備，職權大都有書可考。現在且依各書所載，條舉如左：

御史大夫位上卿，掌副丞相。有兩丞，秩千石。一曰中丞，在殿中蘭臺，掌圖籍祕書，外督部刺史，內領侍御史十五人，受公卿奏事，舉劾案章。（漢書百官公卿表）

漢代的御史大夫和秦代相同，仍爲三公之一，並不是後代的御史大夫。漢代的三公：一曰太尉，（漢武帝元狩四年改名大司馬）一曰丞相，（漢哀帝元壽二年罷丞相置大司徒）一曰御史大夫。（漢成帝綏和元年改名大司空）故漢代的御史大夫「爲三公，

職副丞相，丞相闕則大夫遷。』（李華御史大夫廳壁記）但漢代的御史大夫雖然不能算是清代的都御史，可是他這個官卻是御史的長官而且照薛宣傳說：『御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相統理天下』朱博傳也說：『御史大夫典正法度，總領百官，上下相監臨。』照這樣看來，御史大夫雖然不是後代的都御史，但他的職掌在承風化，典法度，執法以監臨百官，的確可算是彙執憲之官了。

漢代的御史制度一個大變遷，就在漢成帝綏和元年這一年御史大夫何武建言設三公官，分職授政，故把御史大夫改作大司空，分行丞相的職務。自此而後，中丞便變爲御史臺的長官，很同清代都察院的都御史相似。故通典說：

初漢御史大夫有兩丞：一曰御史丞，(?)一曰中丞。亦謂中丞爲御史中執法。中丞居殿中，……察舉非法。及御史大夫轉爲大司空，而中丞出外爲御史臺率，即今之御史大夫任也。（通典卷二十四）

大概從前的御史中丞雖然也掌糾察的職務，但他住在殿中蘭臺，不過宮庭中的近臣，和後代的副都御史職任各有不同。自成帝時這樣一變，中丞出居外臺，他的職務便是清代的都察院堂官的職

務了。故歷代職官表說：「自東漢省御史大夫，而以中丞爲臺率，始專糾察之任。其後歷代或復置大夫，或但設中丞，規制各殊，要皆中丞之互名，蓋即今都察院堂官之職矣。」（卷六）通典御史大夫注中亦說：「今御史大夫即漢以來御史中丞是也。後代或置大夫，皆中丞之互名，非漢舊大夫之任」故從御史制度說這一次變遷，不能不算重要了。

前漢的御史，照西漢會要所載，除御史大夫及中丞外，尚有侍御史，治書御史，符璽御史，御史中丞從事，監軍御史，御史大夫掾，西曹掾，主簿，少史，御史屬，柱下令等官，現在且分別敘述於下：

漢舊儀曰：漢御史員四十五人，皆六百石；其十五人給事殿中，爲侍御史，宿廬在石渠門外；二人尚璽，四人治書給事，二人侍前，中丞一人，領錄二十人，留寺理百官事。（通典侍御史注）

如淳曰：漢儀注御史大夫史員四十五人，皆六百石；其十五人給事殿中，其餘三十人留寺治百官事；皆冠法冠。（漢書蕭望之傳注）

御史中丞，舊治書侍御史也。（應劭風俗通）

初漢宣帝元鳳中，感路溫舒尙德緩刑之言，季秋後，請讞時，帝幸宣室，齋居而決事，令侍御史

二人治書，治書御史起於此也。後因別置，冠法冠，有印綬，與符節郎共平廷尉奏罪，當其輕重。（册府元龜）

侍御史有繡衣直指，（服虔曰：指事而行，無阿私也。師古曰：衣以繡者，尊寵之也。）出討姦猾，治大獄。武帝所制，不常置。（漢書百官公卿表）

繡衣御史暴勝之使持斧逐捕盜賊。（漢書王訢列傳）王賀為武帝繡衣御史，逐捕魏郡羣盜。（元后列傳）

江充拜直指繡衣使，督三輔盜賊，禁察踰侈。時近臣多奢僭，充皆舉劾，請沒入車馬，令身侍北軍擊匈奴，奏可。貴戚皇恐，見上叩頭，願得入錢贖罪。又王賀字翁儒，武帝時為繡衣御史，逐捕羣盜，皆縱而不誅。暴勝之亦為之。（通典侍御史注）

惠帝初遣御史監三輔郡，其後又置監御史。（漢官儀曰：侍御史出督州郡盜賊，運漕軍糧，言督軍糧侍御史。）（通典）

從以上各條看來，侍御史職任既多且重。至於治書侍御史，「掌以法律當天下奏讞，定其是非，參主臺事，猶其初之有兩丞，則亦當如今副都御史之職也。」（歷代職官表卷十八）各種御史都歸大夫及中丞

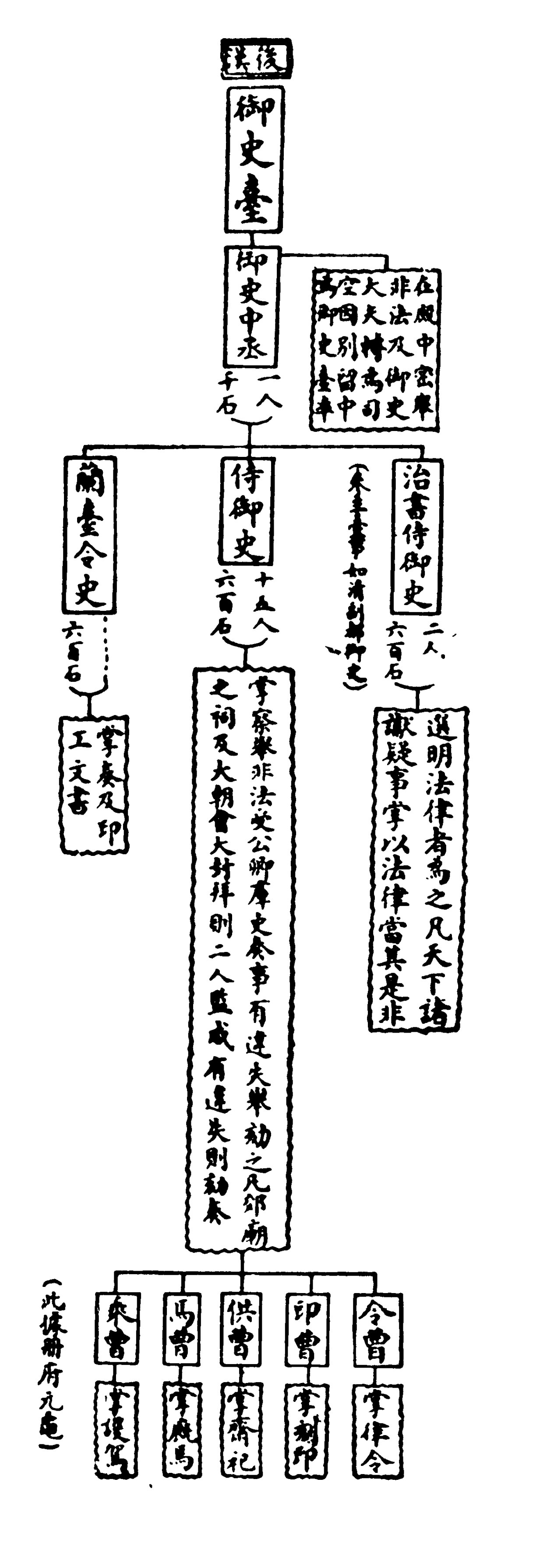
管轄，不管他們是在殿中或在寺中。如中丞奉詔治獄，那麽侍御史就負有逮捕犯人的責任。故侍御史雖居殿中。卻常聽中丞的差委。

至於侍御史的繡衣御史，職在逐捕盜賊，雖然和清代五城御史緝捕姦盜的職任不盡相同，但他出監三輔，督運軍糧，卻是清代巡漕巡察等御史的來源。大概西漢而後，御史出差的事日見其多。故歷代職官表說「御史出使，至西漢而漸多，如繡衣直指監郡督運監軍（監軍御史見漢書胡建列傳）之類，皆以事專行，正如今巡漕巡察諸差之比。其他隨時奉遣者，尚屢見於史：如食貨志載：分遣御史即治郡國緡錢；宣帝紀載：黃龍元年詔御史察計簿，霍光傳載：侍御史五人持節護喪事皆非常例。而收縛罪人亦多以侍御史為之。（劉輔傳上使侍御史收縛輔，谷永傳上使侍御史收永，朱雲傳御史將雲下殿）蓋因亦給事殿中，職居親近，故事之重且急者，往往使之銜命耳。」（歷代職官表卷十八）由此可見侍御史的地位和職任。

此外如叔孫通傳載：長樂宮「置法酒，御史執法，舉不如儀者輒引去，……無敢讙譁失禮者。」後代御史糾察朝儀的職務，大概即由此而來。在上述的各御史之外，還有御史主簿，（通典卷二十四）御史屬，（見漢書武帝本紀）御史掾，（見漢書嚴延年列傳）當與清代都察院中「掌董察吏胥或繕寫章疏」的經歷都事相同；如

少史，見漢書蕭望之列傳當與清代都察院中「掌章奏文籍」的筆帖式相同。

到了後漢，廢掉御史大夫，或雖復設御史大夫，卻不率領中丞。故此後中丞爲一切御史的長官，權勢日益尊重，可「與司隸校尉尚書令會同，並專席而坐，故京師號曰三獨座。」後漢書宣秉列傳現在爲表明御史臺各御史的職權起見，且照後漢書百官志所載，列表如左：



後漢的御史，在上列的正職之外，還有其他的職務。例如中丞督兵討捕盜賊，（如范史所載馮緄以御史中丞將兵督揚州九江諸郡軍事盛修以御史中丞專兵討長沙零陵賊之類皆是）即後世督撫彙都御史的來源。此外侍御史的職務如歷代職官表所舉：

有出使安集州縣者；（例如杜詩傳爲侍御史安集洛陽）

有主從駕行幸平治道路者；（例如章帝紀帝東巡狩勅侍御史方春毋得有所伐殺虞延傳駕經封邱城門門小不容羽蓋帝怒使撻侍御史（此即所謂來曹之職））

有出督軍旅者；（例如高彪傳第五永爲督軍御史使督幽州桓典傳典爲侍御史奉使督軍破賊）

有慰撫屬國者；（例如李恂傳拜侍御史持節使幽州宣布恩澤慰撫北狄）

有監護東宮者；（例如种暠傳順帝時爲侍御史監護太子）

有使典喪事者。（例如楊賜傳賜卒使侍御史持節送喪蘭臺令史十人發羽林騎輕車介士）

我們如果根據上述各項，來定秦漢御史的職務，至少有下列幾種：(一)察舉非法；(二)受公卿奏事，舉劾違失；(三)典法度，掌律令；(四)理大獄，治疑案；(五)掌圖書祕籍；(六)監理諸郡；(七)督察部刺

史；（八）監察三輔郡；（九）監督軍旅；（十）督運軍糧；（十一）討捕盜賊；（十二）禁察踰侈；（十三）糾察朝儀祭禮；（十四）安撫屬國州縣；（十五）護從巡幸；（十六）監護東宮。

## 第二節　自三國到北齊

照上邊說的，可見得御史制度到兩漢已經演進，成爲一種很完全的糾察制度。自三國到後周，這三百六十年中，官制上也有種種的變革。要想研究隋唐的御史制度，必先要知道這三百多年中的變遷沿革。現在且把從三國到後周的御史制度，作個簡單的說明。

魏文帝黃初二年，又以御史大夫爲司空，改中丞爲宮正，後皆復舊名。侍御史八人。又置治書執法，掌奏劾，治書侍御史但掌律令。（册府元龜）

魏置御史八人，有治書曹，掌度支運課，第曹，掌考課，不知其餘曹也。（宋書百官志）

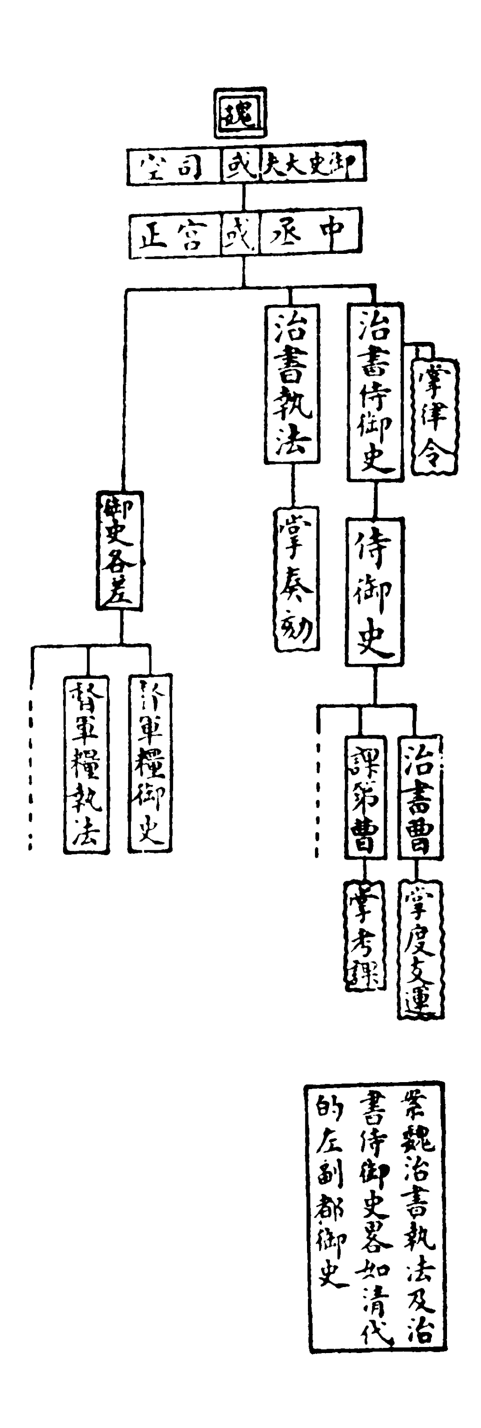
魏置御史八人，當大會殿中，御史簪白筆，側陛而坐。帝問左右，此何官？何主？辛毗曰：此謂御史。舊時簪筆以奏不法，何當，如今者直備位，但眊筆耳。（通典）

魏蘭臺遣二御史居殿中，察非法，卽殿中侍御史之始也。通典

文帝踐阼，襲爲督軍糧御史，更爲督軍糧執法。三國魏志杜襲列傳

黄初七年，遣治書侍御史荀禹慰勞邊方；景初元年，冀兗徐豫四州民遇水，侍御史循行沒溺，開倉賑救之。三國魏志明帝本紀

現在且把魏代的御史制度列表如左：




由此看來，魏代御史的職任：如掌奏劾，掌律令，察非法，掌度支運，掌考課，督軍糧，以及安撫賑濟等事，

大致和兩漢相等。惟治書侍御史，從應劭風俗通上看來，已經比作御史中丞，到了魏代以後，便分統侍御史，沈約說他好像尚書的二丞，可見他的職位漸漸尊重了。大概治書侍御史職在掌法令，治疑獄，故後漢以來，選用深明法律之人，並『選御史高第者補之，』蔡質漢儀 可見他地位的重要。『自漢桓帝之後，無所平理，充位而已，』通典 又可見他由重官而降爲備員。到了魏代，又復後漢以前的舊制，而分統侍御史，地位且較漢代更爲崇高了。這乃是三國時御史制度變遷的重要之點。至蜀吳官制，史志不大詳載，但是蜀志向朗列傳有『朗子條景耀中爲御史中丞』的話，册府元龜中有『吳亦有御史大夫，後又置左右御史大夫』的話，此外還有『中執法，』『左執法，』『監農御史』等官，見於三國吳志的各列傳。歷代職官表說：『吳之中執法，左執法，其職較崇，當亦即中丞之改名也。』卷十八 從這句話上看來，稍稍可以知道三國時御史制度的變遷。

晉代的御史制度多因襲漢朝制度，但亦略有變更，現在且略舉史志上的話來說明如下：

晉初罷大夫，因漢制，以中丞爲臺主。册府元龜

晉亦因漢，以中丞爲臺主，與司隸分督百僚。自皇太子以下，無所不糾；初不得糾尚書，後亦糾

之。中丞專糾行馬內，司隸專糾行馬外；雖制如是，然亦更奏衆官，實無其限。（通典）

晉置治書侍御史四人，泰始（武帝年號）四年，又置黃沙治書侍御史一人，秩與中丞同，掌詔獄，及廷尉不當者皆治之。後幷江南，遂省黃沙治書侍御史，及太康（武帝年號）中，又省治書侍御史二員。侍御史員九人，品同治書。而有十三曹：吏曹，課第曹，直事曹，印曹，中都督曹，外都督曹，媒曹，符節曹，水曹，中壘曹，營軍曹，法曹，算曹。及江左，初省課第曹，置庫曹，後分置外左庫內左庫云。殿中侍御史，晉置四人，江左置二人。又案魏晉宮品令又有禁防御史，第七品。孝武太元中有檢校御史吳琨。則此二職亦蘭臺之職也。（晉書職官志）

此外葉夢得石林燕語中有監搜御史，（說自晉魏以來凡入殿奏事官以御史一人管殿門外搜索而後許入謂之監搜御史立欒樹下至唐猶然太和中始罷之）武帝本紀中有督運御史官皆晉代御史的差委。現代且把晉代御史各官列表如左：

表中所列是晉代御史各官。據李華說：「晉宋元魏以還，無御史大夫，由是中丞威望愈尊，禮有加等。」（御史中丞廳壁記）又通典說：「魏晉以來，治書侍御史分掌侍御史所掌諸曹，若尚書二丞。」大概晉代的特色：就在不設御史大夫，因而擡高中丞的地位，即以中丞任御史大夫的實職；同時又沿魏制，

晉

御史中丞一人 —— 爲臺主，與司隸分督百僚，糾行馬內事

治書侍御史四人

黃沙治書侍御史一人 —— 掌詔獄及廷尉不當者皆治之

侍御史九人

吏曹　課第曹　直事曹

印曹　中都督曹　外都督曹

媒曹　符節曹　中壘曹

水曹　營軍曹　法曹　算曹

殿中侍御史 —— 居殿中察非法

禁防御史

檢校御史 —— 略如清代監察御史

監搜御史

督運御史 —— 略如清代巡漕科道

躍高治書侍御史的地位，卽以治書侍御史任中丞的實職，從此演進，便漸漸變成隋代的制度。

宋齊梁陳幾朝，大概多因襲魏晉制度，沒有多大的變更。不過治書侍御史一職，在宋齊兩朝職任稍輕，「故自郎官任治書者謂之南奔。梁謝幾卿自尙書三公侍郎爲治書侍御史，頗失志，多陳疾，

臺事略不復理，是也。』通典至梁朝纔又看作重要，選任亦比較愼重。至於中丞一官，在這個時代，掌奏劾不法，督司百僚，論劾的責任，集於一身，故百官中有犯罪而被發覺者，便坐中丞以失糾之罪，因而免職者頗多。故劉休傳說『建元齊高帝年號初，爲御史中丞，頃之，啓言宋世載祀六十，歷斯任者五十有三，校其年月，不過盈歲。於臣叨濫，宜請骸骨。』可見這時中丞職任的重要。現在且把宋齊梁陳各代御史各官之見於史志的，附錄於左：

（宋）御史中丞掌奏劾不法，秩千石。治書侍御史掌舉劾，官品第六已上，分掌侍御史所掌諸曹，若尚書二丞。侍御史掌察舉非法，受公卿奏事，有違失者舉劾之。宋書百官志

（齊）御史中丞一人，治書侍御史二人，侍御史十人。南齊書百官志

（梁）御史臺梁國初建，置大夫，天監武帝年號元年復曰中丞，置一人，掌督司百僚。治書御史二人，分統侍御史。侍御史九人，居曹，掌知其事，糾察不法。殿中御史四人，掌殿中禁衞。隋書百官志

（陳）陳承梁，皆循其制官。隋書百官志

北魏的御史制度，也有兩點可以使人注意：就是（一）改中丞爲中尉，盛張中尉的威儀；（二）愼

重御史的選任。北魏的『中尉，督司百僚，其出入千步淸道，與皇太子分路，王公百辟咸使遜避，其餘百僚下馬弛車止路傍，其違緩者以棒棒之。』通典大概從後漢以來，中丞的地位日高，故威儀也日盛。專制政體的精神在恐怖，故君主使臣下畏服的唯一方法，就在盛張那耳目之官的威儀。使百僚個個怕懼。唐韋仁約說：『御史銜命出使，不能動搖山岳，震攝州縣，誠曠職耳，』就是這個用意。故自晉以後，中丞出外皆『專道而行，騶輻禁呵，加以聲色。』倘若有人觸犯他，便可用鞭杖毆打。這種儀制到北齊益盛，通典說：『武成以其子瑯琊王儼兼爲御史中丞，欲雄寵之，復興舊制。儼出北宮，凡京畿之步騎，領軍之官屬，中丞之威儀，司徒之鹵簿，莫不畢備。』時儼總領四職此等風氣，到周隋纔漸漸革除了。故盛張中丞的威儀，雖然不自北魏起，但北魏和北齊總算是中丞威儀達到極點的時代。至於重視御史及御史的選任方法，北魏時也有可以令人注意的事實。例如治書侍御史，自『梁天監初始重其選。……後魏掌糾禁內朝會失時，服章違錯，饗宴會見，悉所監之。』通典他的職任僅在中尉之次，那時中尉李彪犯罪，酈道元就以治書侍御史的資格做御史臺官長，去訊問他。這是力反宋齊以來輕視治書侍御史的舊習，在歷史上也可算是治書侍御史地位的一個小小變遷。至於侍御史亦是這

樣，通典說『後魏御史甚重必以對策高策者補之』。這樣的愼重選任，大致和後漢治書侍御史『選御史高第者補之；』及侍御史『以公府掾屬高第補之；或以故牧守議郎郎中爲之』（皆見通典）相同。比較『前漢御史多以刀筆吏積勞得之』（歷代職官表卷十八）者大不一樣了。故就北魏的御史選任說，也是研究御史制度的人應當注意的一點。

北魏的御史各官大致和前代相似，有御史中尉，（第三品上）治書侍御史，（第五品上）侍御史，殿中侍御史；（從五品中）更有檢校御史，監軍御史；此外如奉命出使徵兵，典治喪事，巡察州郡等職，大概多和前代的制度相同。

北齊的『御史臺掌糾察彈劾，中丞一人，治書侍御史二人，侍御史八人，殿中侍御史檢校御史各十二人，錄事四人。』（隋書百官志）後周的御史制度祇有名稱上的變遷，至於職權上的變遷，卻不甚可考。據册府元龜說：『後周六官之建，改中丞爲司憲中大夫，御史臺爲司憲，屬秋官府。司憲上士二人，中士（人數闕）旅下士八人。』『司憲中大夫二人，掌司寇之法，辨國之五禁，』（通典）職任和中丞相同。司憲上士，職任略同治書侍御史；司憲中士，職任略同侍御史；司憲旅下士，職任略同監察御史。

## 第三節　自隋到唐

以上所說的歷代御史制度，雖然沒有重大的變革，但是有許多重要的傾向，便是演成隋唐兩代制度的基礎。隋代御史臺的變遷特點有二：(一)廢中丞一官，擡高治書侍御史的品位，來代替中丞的職任；(二)自煬帝廢御史直宿禁中的舊制，於是御史便專屬於外臺。現在且把隋代的御史制度條舉於下：

高祖受命，置御史臺大夫二人，治書侍御史二人，侍御史八人，殿內侍御史監察御史各十二人，錄事二人。御史始自吏部選用，仍依舊入直禁中。煬帝卽位，多所改革，御史臺增治書侍御史為正五品，省殿內御史員，增監察御史員十六人，加階為從七品。開皇中，御史直宿禁中，至是罷其制。又置主簿錄事員各二人。侍御史惟掌侍從糾察，其臺中簿領皆治書侍御史主之。（隋書百官志）

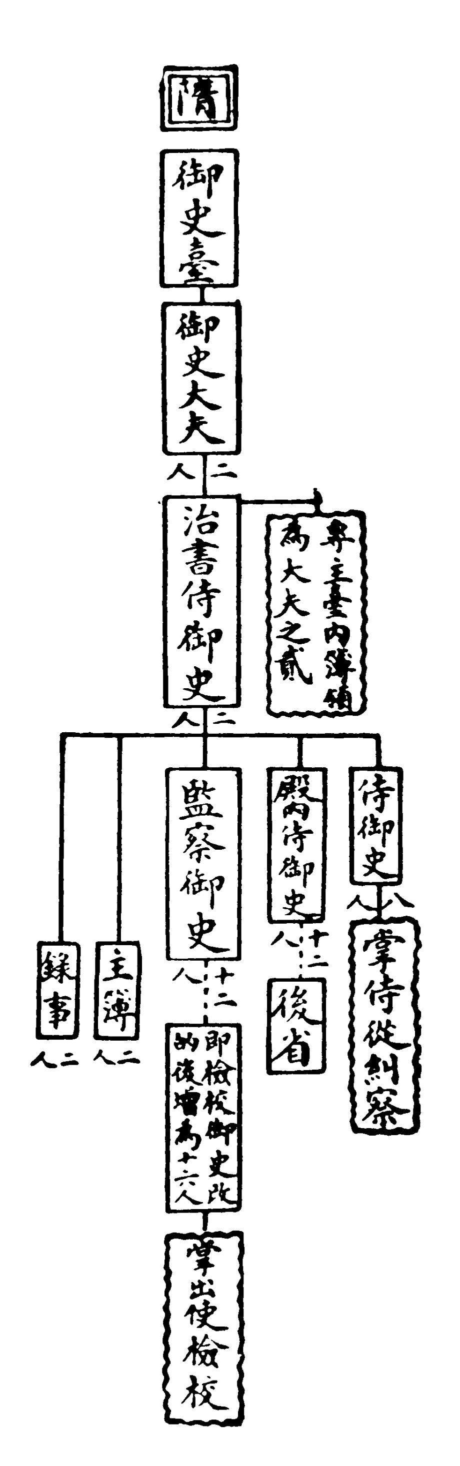
隋以國諱改中丞為大夫。……隋置侍御史八人，自開皇之前，猶踵後魏革選，自開皇之後，始

自吏部選用，不由臺主。仍依舊入直禁中，大業中，始罷御史直宿。臺內文簿，皆治書主之；侍御史但侍從糾察而已。由是資位少減焉。……隋開皇二年，改檢校御史爲監察御史，凡十二人，煬帝增置十六員，掌出使檢校。（通典）

隋室諱中，省中丞，增置治書御史之品以代之。（徐堅初學記）

由上述的各條中看出隋代廢中丞，擡高治書御史的地位來代替他；祇因偶然的故事，並非有意改制。故官名雖變，而官職實則絲毫沒有變更。故歷代職官表說：「隋以中丞爲大夫，而治書侍御史專主簿領以爲之式。至唐復改治書爲中丞，自是而後，大夫即漢魏中丞之職，中丞即漢魏治書侍御史之職，名雖遞易，而實則無殊也。」（卷十八）所以隋代御史臺的治書御史便直居中丞的地位，試列表如左：

至於侍御史的選任，後魏以前，本『不隨臺主簡代。延昌中，王顯有寵於宣武，爲御史中尉，始請革選。此後踵其事，每一中尉則更簡代御史。』（通典）隋自開皇之始，繼廢後魏革選的舊制，由吏部選用，不由臺主。這也是侍御史選任的方式一大變遷。至於侍御史與殿中侍御史在後魏「書則外臺受




事，夜則番直內臺。」通典這種制度成立很久，漢以前姑且不說，就是漢代御史也常給事禁中，號稱親近的職任。故後漢書郅壽傳說：侍御史何敞上疏，有「臣謬預機密」的話，可見在兩漢時代，御史乃是參與機密的近臣了。後世雖然常有變更，可是蘭臺卻終屬內省，御史常在禁中治事。自煬帝廢入直禁中的舊制，御史漸漸離開宮禁，專隸屬於外臺了。這也是隋代制度一個重要的變遷。

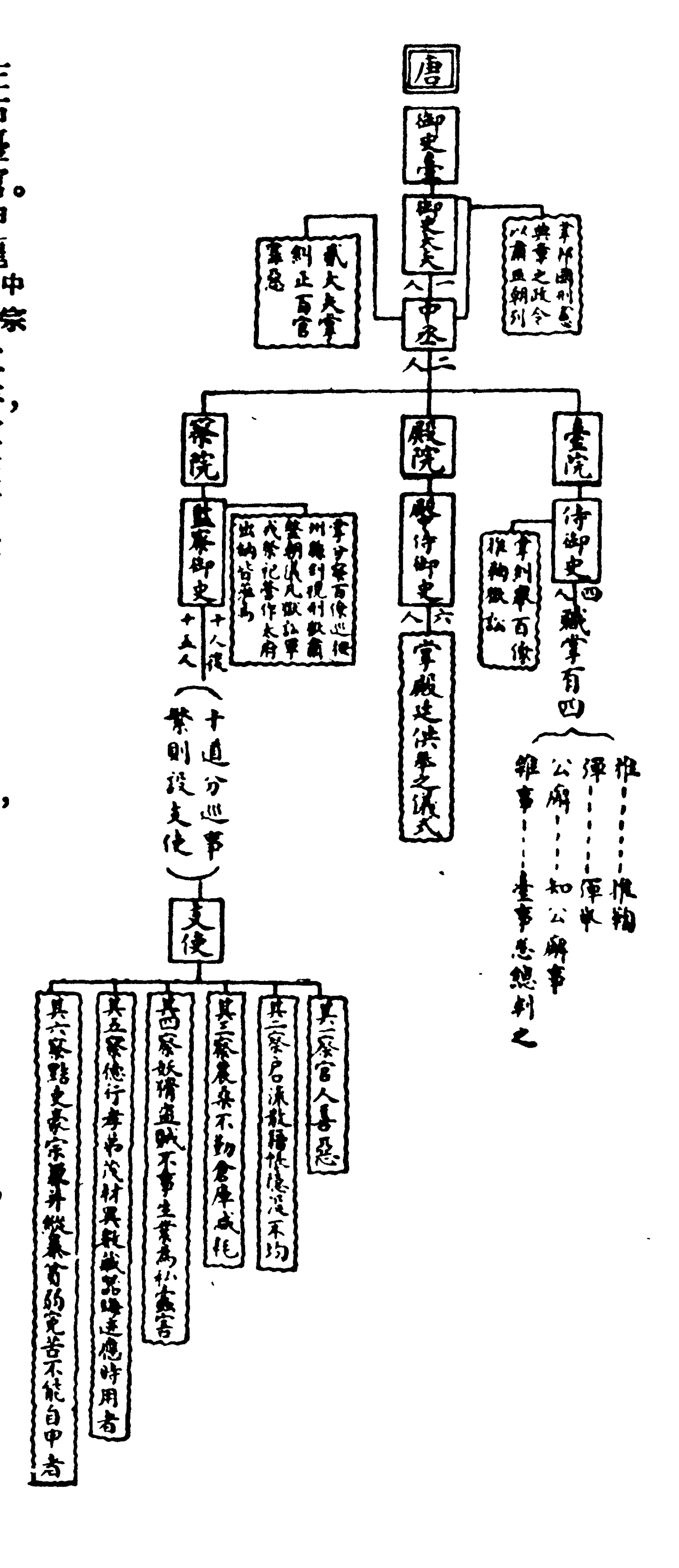
唐代的御史制度發達更為完全，貞觀初，「以法理天下，尤重憲官，故御史復為雄要。」通典至於十道分巡，六部分察，更為後代制度的章本。現在且略引史志來說明唐代制度的大概。

御史大夫一人，從三品；中丞二人，正五品：掌邦國刑憲典章之政令，以肅正朝列。侍御史四人，從六品下；令史十五人，書令史二十五人：掌糾舉百僚，推鞫獄訟。主簿一人，從七品下；錄事二人，從九品下：掌印及受事發辰，勾檢稽失。殿中侍御史六人，從七品上；令史八人，書令史十八人：掌殿廷供奉之儀式。監察御史十人，正八品上；令史三十四人：掌分察百僚，巡按郡縣，糾視刑獄，肅整朝儀。（唐六典）

御史臺三院：一曰臺院，其僚曰侍御史。……二曰殿院，其僚曰殿中侍御史。……三曰察院，其僚曰監察御史。（趙璘因話錄）

現在且把他表列如左：

唐代御史制度的重要變遷就是分巡分察兩事。武后時改御史臺為肅政臺，設左右肅政兩臺，「左以察朝廷，右以澄郡縣。」（通典）故唐會要說：「光宅（武后年號）二年改為左肅政臺，專管在京百司，及監軍旅。更置右肅政臺，其職員一准左臺，令按察京城外文武百僚。」到了中宗以後，又改為左右御史臺。「武后天授二年發十道存撫使，以右肅政御史中丞知大夫事李嗣真等為之。時分巡天下者，皆




左右臺官。神龍中宗年號二年，敕左右臺內外五品以上官識理通明無屈撓者二十八，分爲十道巡察使，二周年一替，以廉按州郡。景龍中宗年號二年，置十道按察使，分察天下。（通考卷一六十一）且看李嶠請每十州分置御史巡按疏上說：

陛下（武后）創置右臺，分巡天下，自非分州統理，無由濟其繁務。請大小相兼率，置御史一人，以周年爲限。使其親至屬縣，或入閭里，督察姦訛，觀採風俗，然後可以求其實效，課其成功。

由此看來，唐以御史出外巡察州縣，雖然防自秦代的監察史，但他所行使的職務，祇是御史的職務，絕不是如清代的巡撫的職務。故唐代的十道巡按御史確是明代的各省巡按御史及清代的巡察御史的淵源；此外若安撫存撫宣撫等使，方纔是明清兩代巡撫的淵源。至於按察使在先本爲觀察使，頗與明代的按察使職分相似，皆與純粹的御史職任不同。所以唐代設立這廉按州縣再周而代的十道巡察使，實在是御史制度上一個重要的新發展。

分察各部院衙門，是清代十五道監察御史的重要職權，而這種制度實在是從唐代分察制度漸漸演進而來的。唐代的分察制雖未十分發達，但是總可算是已經有個樣子了。且看王應麟玉海說：

監察御史分察尚書省六司，由下第一人爲始，出使亦然。興元（德宗年號）元年，以第一人察吏部禮部，兼監察使；第二人察兵部工部，兼館驛使；第三人察戶部刑部。歲終議殿最。元和（憲宗年號）中，以

新人不出使，無以觀能否，乃命顓察尚書省，號六察官。開元（玄宗年號）十九年，以監察御史二人涖太倉左藏庫，其後以殿中侍御史上一人爲監太倉使，第二人爲監左藏庫使。

從這一段記載上看來，唐代的分察，很像清代十五道監察御史分察部院衙門。而且監太倉使就是清代巡倉御史的淵源，館驛使就是清代巡察御史兼查驛站的淵源。故唐代的分察制度發生，在御史制度的歷史上的確有很可注意的價值。

再唐代京外各官多兼大夫中丞的稱號，或並以中丞兼任。例如：

開元二十二年，置京畿採訪處置使，以中丞爲之。（唐會要）

今之制，受命臨戎，無所統屬者，謂之使。開元以來，其制愈重，故取御史之名而加焉。至於今若干年，其兼中丞者若干人，皆得以壯其威，張其聲，其用遠矣。（柳宗元河東集）

大概唐代自從開元時候用中丞做採訪使後，所有節度使，觀察使，刺使……等官，多加御史大夫或御史中丞銜。如節鎮入京爲本官，便叫做「知臺事；」（如代宗紀以浙西觀察使蘇州刺史御史大夫李涵知臺事是）如在外的各使而兼大夫中丞官銜者，他的幕府參佐屬員，皆用御史爲之，叫做「外臺。」元代的行御史臺的制度，

是從唐代的外臺制度發源而來的；而明代的總督巡撫的制度，又是從元代的行御史臺的制度發源而來的。見續通考行御史臺門 這又是唐代的御史制在歷史上有很可以令人注意的一點。

又唐代的舊制，御史可以聞風彈事，這種制度究竟是從何時而起，沒有方法詳考。但據洪邁容齋隨筆說：「御史許風聞論事，相承有此言，而不究所從來。以予考之，蓋自晉宋以下，如北齊沈約爲御史中丞奏彈王源曰：「風聞東海王源……」蘇冕會要云：故事御史臺無受詞訟之例，有詞狀在門，御史採狀有可彈者，即略其姓名，皆云風聞訪知。其後疾惡公方者少，遞相推倚，通狀人壅滯。開元十四年始定受事御史人知一日，劾狀遂題告事人名，乖自古風聞之義。」從這一點上看來，御史風聞奏事，與近代檢察官因直接聞見得以施行偵查處分，大致相似。但御史的風聞，範圍更大，無論有無實據或與事實相符與否，皆不深究。故這種風聞奏事的成例，實在是歷代保障御史奏彈的重要方法。

此外還有一點，算是御史制度中最完善的成例：就是御史臺雖然由長官總管，可是執行奏劾的職務，卻是各自獨立，不受長官的指揮命令。且看劉肅的大唐新語說：

李承嘉爲御史大夫，謂諸御史曰：『公等奏事須報承嘉，不然毋妄聞也。』諸御史悉不稟之。承嘉厲而復言，監察蕭至忠徐進曰：『御史人君耳目，俱握雄權，豈有奏事先咨大夫？臺無此例。設彈中丞大夫，豈得奉諮耶？』承嘉無以對。

大概凡是御史，都是人君的耳目；就職務說，各有專責，故蕭至忠說：『故事：臺官無長官。御史人君耳目，比肩事主，得自彈事。』蓋唐朝的故事，侍御史以下，可與大夫抗禮，後來雖有大夫坐而受拜的事，但往往因人而起，人去便廢。又通典說：『故事：大夫與監察競爲官政，略無承稟。』這乃是專制君主操縱臣下的巧妙法術。雖美其名曰：『水火相濟，鹽梅相成，』考其實，則不過想使人人互相糾舉，不教一個人逃出糾察權的管束之外罷了。但單就御史制度本身說，這種各自獨立行使糾察權的御史，很有點像近代各自獨立行使審判權的法官，也可算是御史制度的一種特色。

然唐代御史臺的故事，不但有各御史不受長官支配的成例，並且有大夫中丞不受君主隨便調遣的成例。如果君主任意調遣，便可以拒絕不受。且看大唐新語上說：

宋璟則天朝以頻論得失，內不能容，而憚其公正，乃勅璟往揚州推按。奏曰：『臣以不才，叨居

憲府，按州縣乃監察御史事耳，今非意差臣，不識其所由。請不奉制。」無何復令按幽州都督屈突仲翔，璟復奏曰：「御史中丞非軍國大事不當出使。且仲翔所犯贓汚耳。今高品有侍御史，卑品有監察御史。今勅臣，恐非陛下意，當有危臣者。請不奉制。」月餘優詔，令副李嶠使蜀，嶠喜召璟曰：「叨奉渥恩，與公同謝。」璟曰：「恩制示禮數不以禮遣璟，璟不當行，謹不謝。」乃上言曰：「臣以憲司，位居獨坐，（後漢中丞與尚書令司隸校尉朝會皆專席而坐京師號爲三獨坐言其尊也）今隴蜀無變，不測聖意令臣副嶠何也？恐乖朝廷故事，請不奉制。」

中國一切官吏，沒有一個可以不聽君主隨便遷調，御史各官也和其他官吏一樣，他的升降也並沒有法律上的特別保障。但歷代君主多慕不殺言官的美名，甚且很怕惹起殺戮言官的淸議，御史和諫官，全靠這種習慣做保障，效力自然是非常的薄弱。然如果和其他官吏相比較，這種習慣卻可算是無保障中的一點保障了。宋璟三次「不奉制，」武后也無可如何，便是這種習慣保障的效果。所以御史在唐代可以拒絕君主非法的遷調，更可以算做御史制度中的一個特色。

## 第四節　自五代到宋

御史各官在五代時並沒有什麽重大的變遷，如御史大夫，御史中丞，侍御史，殿中侍御史，監察御史，主簿……等官，仍依唐朝的舊制。就是三院制也承繼唐代舊制，沒有變更。到了宋代，御史制度的變遷，最重要的約有三點：(一)御史大夫無正員，祇爲兼官；(二)御史中丞除正員外，多以他官兼權，而三院出外任風憲之職，常用他官兼領；(三)尤其重要的是以御史兼言事，開臺諫合一的先例。

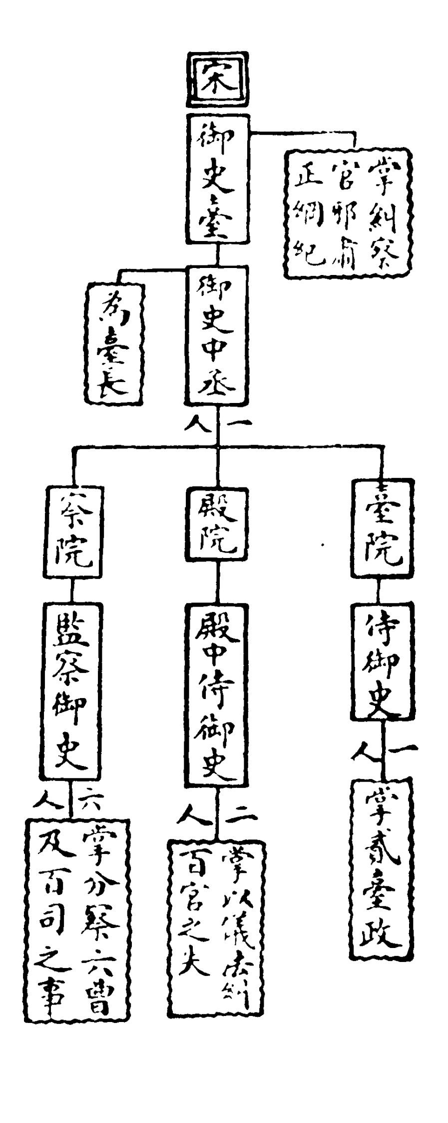
宋代的御史制度常有變更，今據宋史職官志所載如左：

御史臺掌糾察官邪，肅正綱紀，大事則廷辨，小事則奏彈，中丞一人，爲臺長；侍御史一人，掌貳臺政；殿中侍御史二人，掌以儀法糾百官之失；監察御史六人，掌分察六曹及百司之事；檢法一人，掌檢詳法律；主簿一人，掌受事發辰，勾稽簿書。

再文獻通考說：

宋承唐制，有三院。(附注)宋代三院以侍御史的班位爲最高監察御史爲最卑故御史的遷陞常由監察陞殿中再由殿中陞侍御史現在且根據這兩

條列表如左：




宋朝不除御史大夫，『自國初至元豐(神宗年號)中，檢校官多帶憲銜，有檢校御史大夫者，官制行，此院去。』(通考)元豐年間，變更官制，本有可以除御史大夫的機會，神宗並且想用司馬光任這個官職，祇因宰相蔡確王珪反對，所以終未除人。至於不想除人的原因，照葉夢得說：

元豐既新官制，四十年間，職事官未有不經除者，惟御史大夫左右散騎常侍至今未嘗除人。蓋兩官為臺諫之長，非宰執所利，故無有啓之者。崇寧(徽宗年號)中，朱聖予為中丞，請除二官，竟

不行。（石林燕語）

大概御史大夫位高望重，不除大夫，祇用中丞做長官，已經於無形之中，使御史臺的地位低減。但是以中丞代行大夫的職任，位雖較卑，卻仍可以行使糾察的大權，於宰相仍屬不便。故在神宗以前，往往連中丞缺人也不願即補，再使那品職更卑的知雜御史獨掌臺務。且看李燾說：

御史臺自薛奎後，中丞缺人不補，侍御史知雜事韓億獨掌臺務者踰年。天聖（仁宗年號）四年，始命王臻權御史中丞。（續資治通鑑長編）

大概『唐世臺官雖職在抨彈，然進退從違，皆出宰相，不若今之雄緊。』（容齋隨筆）宋朝在未改官制之先，任監察滿四年而轉殿中，又四年轉侍御史，四年解臺職，始轉司封員外郎。由此可見宋代御史遷敘都有常規，不由宰相隨便任免，因此，便不能不用久不除人的一法來抵制他。這是宰執官深恨御史制度的一種表現。

宋代各官多用他官兼領，御史中丞及三院御史也都是這樣。故文獻通考說：

宋中丞除正員外，或帶他官者：尚書則曰某官兼御史中丞，丞郎則曰御史中丞兼某官，給事

又說：

中諫議則曰某官權御史中丞事。……三院多出外任風憲之職，用他官領之。

宋承唐制，無大夫，以中丞爲臺長，無正員，以兩省給諫權。……凡除中丞而官未至者，自正言而上，皆除右諫議大夫權。熙寧（神宗年號）初，言者以爲躐等，乃詔以本官職兼權。熙寧五年，以知雜侍御史鄧綰爲中丞，初除諫議大夫，王安石言：疑近制除待制或可，乃以綰爲龍圖閣待制，權御史中丞。中丞不遷諫議大夫，自綰始。九年，鄧潤甫自正言知制誥，爲中丞，以宰相屬官，不可長憲府，於是復遷右諫議大夫權。元豐五年，以承議郎徐禧爲知制誥，權中丞，禧言：中丞糾彈之官，赴舍人院行詞，疑若未安。會官制行，罷知制誥，禧乃以本官試中丞。

由此看來，宋代的御史中丞不但多用言官兼權，並且多用宰相的屬官兼權。這樣一來，便不啻於無形之中，把御史的糾彈權取消了。因爲使屬官去糾彈長官，勢必不能做到，故以宰相的屬官兼中丞，中丞的進退從違，自然都逃不出宰相的權力之外。換句話說：就是在表面上雖然仍保存中丞的名稱，在實際上卻不啻把中丞的糾察權根本取消了。這又是宰執官操縱御史的又一種表現。

唐代的御史和諫官本是分立的，御史不得言事，諫官也不得糾彈。就在宋初，御史和諫官也是各有職司，不相關問的。就在真宗天禧初年也曾下詔明定御史和諫官的權限。且看文獻通考說

天禧中兩省置諫官六員，御史臺中丞知雜推直外，置御史六員，並不兼領職務。……其或詔令乖當，官曹涉私，措置失宜，刑賞踰制，賦斂繁暴，獄犴稽留，并令諫官奏論，憲臣彈舉。每月須一員奏事，或有急務，亦許非時入對。（諫議大夫門）

由此可見就在天禧初年，御史和諫官的職務仍是分開的，各司各事，不能侵越權限。可是同時又有言事御史，且看玉海說：

天禧元年二月八日丁丑，始置言事御史。……慶曆（仁宗年號）五年正月乙亥，以殿中梅摯監察李京並爲言事御史。今中丞廳之南，有諫官御史廳，蓋御史得兼諫職也。……元豐二年十一月六日，詔御史六員，三分察，三言事。……八年十月丁丑，詔監察兼言事，殿中兼察事，用呂公著劉摯之言也。

大概宋制雖然許御史兼諫官職，卻不使諫官兼御史職。故神宗時，以諫議大夫趙彥若侵御史論事，

左轉祕書監。容齋隨筆說：「蓋許其議論，而責其彈擊爲非也。元祐初，孫覺爲諫議大夫，是時諫官御史論事有限，毋得越職。覺請申唐六典及天禧詔書凡發令造事之未便，皆得奏陳。」又孝宗淳熙十五年，依唐制，置拾遺補闕，專掌諫諍，不許糾彈。由此可見宋制使御史兼言事，雖然開臺諫合一之端，可是卻不許諫官行使御史的糾彈權。而且諫官仍屬門下省，不屬御史臺，比較淸代使給事中隸屬都察院，將臺諫兩官完全混合起來，卻大不相同了。但是宋代的臺諫雖然沒有完全合一，可是御史得在糾察非違的職權以外，還有論列時政得失的職權，也可算是御史職權的一大擴張。故宋制雖然不能算是臺諫合一的制度，但至少總可算是開臺諫合一之端。

此外還有一點可以使我們注意的就是六察的制度。照謝維新合璧事類說：

唐臺案有六監司，元豐二年，李定請復六察，於是御史專領六察。元豐三年御史臺言：請以吏部，及審官東西院三班院，隸吏察；戶部三司，及司農寺，隸戶察；刑部大理寺審刑院，隸刑察；兵部武學，隸兵察；禮祠部，太常寺，隸禮察；少府將作等，隸工察。從之。其後大正官名，……以六察官爲監察御史。

這種分察制度，本發源於唐代，到了清代，御史得稽查各衙門，大概就是監察御史的舊職。故特在此處敘述一下，表明後代御史分察制的淵源。

## 第五節　自元到明

元朝起自北方，所有的制度，都和遼金有密切的關係。故在未述元代御史制度之先，不能不路述遼金兩代的御史制度。遼南面官有御史臺，有御史大夫，御史中丞，和侍御史。但除侍御史外，並沒有殿院的殿中侍御史，和察院的監察御史；祇把三院的職事，合併起來。這也是御史制度中一大變革。至金代，御史制度大概和唐宋兩代略同。且看金史百官志說：

御史臺，御史大夫從二品，掌糾察朝儀，彈劾官邪，勘鞫官府公事。御史中丞從三品，貳大夫。侍御史二員，從五品，掌奏事，判臺事。治書侍御史二員，從六品，掌同侍御史。殿中侍御史二員，正七品，每遇朝對，立於龍墀之下，專劾朝者儀矩。監察御史十二員，正七品，掌糾察內外非違，刷磨諸司，察帳，並監祭禮及出使之事。典事二員，從七品，架閣庫管勾一員，從八品，檢法四員，從

八品。

金代的御史制度不但恢復唐宋的舊制，並且他的具體的法規非常的發達，可以挽回宋代御史漸漸衰頹的趨勢。金代對於御史，祇有積極的强制他行使職權的法令，卻沒有像宋代消極的阻止他行使職權的習慣例如金世宗大定中間制：『糾彈之官，知有犯法而不舉者，減犯人一等科之。關親者許迴避，』又令『監察職事修舉者，與遷擢；不稱者，大則降罰，小則決責。仍不許去官。』宣宗貞祐年間，定監察御史黜陟格，『以所察大事至五，小事至十，爲稱職；數不及，且無切務者，爲庸常；數內有二事不實者，爲不稱職。』（王圻續通考）與定年間，又定監察御史失察法，和監察御史違犯的決法。此類以升遷爲獎勵御史的方法，以不許去官爲保障御史的方法，以不得與人相見爲免除御史貪緣賄賂的方法，以各種法令爲敦促御史盡職的方法……等，皆是積極的激勸御史行使職權的表現

元承金制，御史臺中各官也很完備，且看元史百官志說：

御史臺大夫二員，從一品；中丞二員，正二品；侍御史二員，從二品；治書侍御史二員，從二品；掌糾察百官善惡，政治得失。殿中司殿中侍御史二員，正四品。凡大朝會百官班序，其失儀失

列，則糾罰之。 察院秩正七品，監察御史三十二員，司耳目之寄，任刺舉之事。

元代御史制度的特點：就在擡高御史的品位。唐代御史大夫祇從三品，中丞祇正五品，侍御史祇從六品下。金代御史大夫祇從二品，中丞祇從三品，侍御史祇從五品。到了元代，御史大夫陞到從一品，中丞陞到正二品，侍御史和治書侍御史陞到從二品。卽就侍御史說：唐代的侍御史雖然在殿中監察之上，宋代的侍御史雖然佐中丞，管臺政，金代的侍御史雖然與治書御史同判臺事，但是品位皆在從五品以下。到了元代，侍御史已經增秩到了二品，從此便成爲堂上官了。三院僅存殿中察院，而殿中又祇有兩人，故明初便廢去殿中侍御史，將糾儀的職務歸併到察院裏邊去，故三院制便從此告終了。這是元代御史制度變遷的重要幾點。

元代雖然仍別設諫官，但是御史卻承宋制，得兼言職。故元史張雄飛傳說：「雄飛言於世祖曰：「古有御史臺，爲天子耳目。凡政事得失，民間疾苦，皆得言；百官姦邪不職者，卽聽糾劾。如此則紀綱舉，天下治矣。」帝善之。」又廉希憲傳說：「立臺察古制，內則彈劾姦邪，外則察視非常，訪求民瘼，裨益國政，事無大於此者。」由此看來，元代的御史一方面可以建言，討論時政得失；一方面可以糾察，彈

擧百司邪惡。這樣的職權，完全是承繼宋制的。

此外元代還有一種特殊的制度：就是行御史臺。行御史臺分道設立，「統制各道憲司，而總諸內臺。」元代這個制度，就是明代的督撫制度的淵源；故續通考說：「若明之總督巡撫，即行御史臺之職。」（行御史臺門）因爲他的職務專在統制各道憲司，究竟和內臺大有差別，故歷代職官表，但把他列入督撫表內，並不列入都察院表內。

到了明代，御史臺便改稱都察院，御史大夫便改稱都御史，中丞便改稱副都御史；又僉都御史略當從前侍御史治書御史的職位。明初也曾仿效唐宋遼金元各代，置御史臺，設御史大夫，（從一品）御史中丞，（正二品）侍御史，（從二品）治書侍御史，（正三品）殿中侍御史，（正五品）察院監察御史，（正七品）等官。後來廢治書及殿中等官，由監察御史攝行職務。而監察御史竟增加到一百一十八人，人數之多爲從古所未有。洪武中，罷御史臺，置都察院。照明史百官志說：

洪武十六年，陞都察院爲正三品；設左右都御史各一人，正三品；左右副都御史各一人，正四品；左右僉都御史各二人，正五品；經歷一人，正七品；知事一人，正八品。十七年，陞都御史正二

品，副都御史正三品，僉都御史正四品，十二道監察御史正七品。建文元年，改設都御史一人，革僉都御史。……宣德十年，始定為十三道。……十三道監察御史一百十人，浙江江西河南山東各十人，福建廣東廣西四川貴州各七人，陝西湖廣山西各八人，雲南十一人。其在外加都御史或副僉都御史銜者，有總督，有提督，有巡撫，有總督兼巡撫，提督兼巡撫，及經略總理贊理巡視撫治等員。

續文獻通考說：

都御史職專糾劾百司，辨明冤枉，提督各道，為天子耳目風紀之司。凡大臣姦邪，小人構黨作威福亂政者劾；凡百官猥茸貪冒壞官紀者劾；凡學術不正，上書陳言變亂成憲，希進用者劾。遇朝覲考察，同吏部司賢否黜陟；大獄重囚，會鞫於外朝，偕刑部大理讞平之。

十三道監察御史主察糾內外百司之官邪，或露章面劾，或封章奏劾。凡差，在內：兩京刷卷，監臨鄉會試及武舉，巡視光祿京營倉場內庫皇城五城，輪值登聞鼓；（後改科員）在外：巡按，清軍，提督學校，巡鹽茶馬，巡漕，巡關，攢運印馬，屯田，師行則監軍紀功，各以其事專監察。而巡按則代天

子巡狩，所按藩服大臣府州縣官諸考察，舉劾尤專。大事奏裁，小事立斷。按臨所至，必先審錄罪囚，弔刷卷案，有故出入者理辦之。諸祭祀壇場省其牆宇祭器。存恤孤老，巡視倉庫，查算錢糧，勉勵學校，表揚善類，剪除豪蠹，以正風俗，振綱紀。凡朝會糾儀，祭祀監禮。凡政事得失，軍民利病，皆得直言無避。有大政集闕廷豫議焉。

由此可見御史的職權到明代已經發達到極點。大概自元代以來，中央政府也有他的三權分立制，例如元『世祖立中書省以總庶務，立樞密院以掌兵要，立御史臺以糾彈百司。嘗言：「中書朕左手，樞密朕右手，御史臺是朕醫兩手的。」歷世遵其道不變。』（葉子奇草木子）明初也用這種樣式的三權分立制，故『太祖賜御史大夫湯和等曰：「國家立三大府：中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾察，朝廷紀綱盡繫於此，而臺察之任尤清要。」』（職官志）由此看來，御史的地位，到元明兩代，增加到了極高的限度，彷彿恢復了漢代的太尉丞相御史大夫的舊制。御史得到一二品的地位，總算是元明兩代御史制度的特色。

到明代以後，監察御史簡直得到獨立的地位，不受御史大夫以下的節制。元明兩代的監察御

史署銜皆不用御史臺或都察院三字。故陶宗儀輟耕錄說：「監察御史署銜無御史臺三字，以爲天子耳目之官，非御史大夫以下可制也。行臺則不然。」邱濬大學衍義補亦說：「今六部官屬皆書其部，如吏部屬，則曰吏部文選清吏司，兵部屬，則曰兵部武選清吏司之類是也。唯監察御史則書其道，而不繫於都察院焉。」大概到了明代，因爲廢去侍御史殿中侍御史治書侍御史等名銜，把那糾劾巡按照刷問擬的責任，一概委給監察御史，故監察御史職權大大的擴張。由此可見監察御史的職權擴張，乃是明代和清代御史制度的一種特色。

至於御史的選任，在明代也很設下許多限制。大概重經驗，重才能，並禁止任用新進之士。「洪熙元年，諭：御史耳目之官，惟老成識治體者可任。又曰：都御史十三道之表，如廉清公正御史雖間有不才，亦當畏憚；今之不才者無畏憚矣。其咨訪可任都御史者。」(春明夢餘錄) 再看馬文升說：

御史爲朝廷耳目之官，自洪武永樂宣德年間，不分進士知縣教官，皆得除授；但選之甚精，而授之不苟。至正統年間，朝廷頒降憲綱，新進士初仕，不許除授御史。至正統八年，進士復得除之。成化六年，仍遵憲綱，凡遇御史有缺，止於進士出身知縣，並行人內行取。中間多有不分賢

否，但資格相應，皆得授任者，所以未盡得人。乞敕吏部行移各處撫按等官，各於所屬進士舉人除授，到任六年以上知縣內，從公推訪廉慎公勤政績昭著者，明白具奏。遇有御史員缺，吏部據此，並於考滿行人博士內行取。如果六年以上知縣員少，於辦事二年以上進士中選取。仍照例會同本院官考選具奏除授。若所舉不實，事發連坐以罪。如是則御史得人，而風紀振肅。（明臣奏議）

由此可見明代人希望選任御史的慎重。大概新進之人，多好以糾彈要聲譽，明代御史結黨營私，顛倒是非，紛紛攻訐者，不可勝數。甚至引用私人，做他自己的爪牙，漸漸發生朋黨的弊病。這種重經驗重才能的選任，也許是爲事實所逼迫的。

再明代的都御史出使，就是清代督撫兼都御史的淵源。且看續通志上說：

明永樂十九年，遣尚書蹇義諸人巡行天下，安撫軍民，名曰巡撫，事畢停遣，後定爲都御史出使之職。兼軍務者，加提督；有總兵者，加贊理；事重者加總督。又有經略總理整飭撫治巡治諸銜，然必以都御史任之，以便行事也。蓋仿秦監郡御史唐巡按州縣御史之制，而其秩較尊，大

略與元之行御史臺同。

明代任巡撫之外，有巡按御史，與巡撫不相統屬。又兼多用新進好事之人，往往倚勢作威，受賄不法，或干涉州縣之事，任意舉錯。清代裁去這個官職，事權纔能統一。故御史出使一制，也是明代御史制度上很重要的一點。自秦代監郡，唐代巡按，元代行御史臺，經過明代巡撫，而變成清代的督撫兼都御史制。這也是研究御史制度的人所應當注意的。

# 第三章　給事中官職的沿革

## 第一節　自秦到隋

給事中一官，在清代以前，或屬於集書省，或屬於門下省，或獨立自爲一曹，皆和御史臺或都察院不生關係。到了清代雍正元年，纔使六科改隸都察院，把臺諫兩官完全合併起來。故在清代以前，給事中制度的變遷沿革，不能不和御史制度的變遷沿革分別敍述。

給事中一官，在六朝以前，大概多以名儒貴戚充任，除侍從左右，備君主顧問外，似還沒有『封駁』的職掌。封駁之事究竟始於何代，很難考定。照顧炎武日知錄說：『漢哀帝封董卓，而丞相王嘉封還詔書。後漢鍾離意爲尚書僕射，數封還詔書。自是封駁之事多見於史，而未以爲專職也。』由此看來，王嘉封還詔書，可算是後世給事中封駁的淵源了。考給事中設爲官名，大概是從秦代起的。故晉書職官志說：『給事中秦官也。』但是秦漢時代雖然都有給事中的官名，可是祇是加官，並無正

員。給事中設爲專官，大概是起於晉代。不過漢代的給事中雖然沒有正員，可是他的職掌已經有做後代給事中職掌淵源的資格了。現在姑且抄出幾條關於給事中的記載爲證：

給事中亦加官，所加或大夫，博士，議郎，掌顧問應對，位次中常侍。（漢書百官公卿表）

漢儀注曰：諸給事中日上朝謁，平尚書奏事，分爲左右曹。以有事殿中，故曰給事中。多名儒國親爲之，掌左右顧問。（册府元龜）

照這樣說來，給事中不過是君主的趨從左右以備顧問的近臣，和侍中給事黃門侍郎等官之侍從左右，出入禁中者，地位都很相近。漢武帝用儒者孔安國做侍中，掌唾壺，當時多以爲是儒者之榮，正因爲他能夠陪侍左右。至於給事中也是這樣。照漢書所載，那時曾做過給事中的：如韋賢匡衡是經學家，劉向是宗室，金敞金欽是勳戚，可見若不是名流貴戚，便很難僥倖得到這樣的榮任。他們所以能夠「平尚書奏事」「掌顧問應對」，正因爲他們都是君主尊寵之人，和清代所謂「內廷行走」大致相似。後來這個官職，所以得到專掌封駁的職任，就是因此而起。故歷代職官表說：「所掌在平尙書奏事，則後來封駁之任，亦已權輿於此矣。」（卷十九）

後漢到了章帝以後，把給事中廢掉，到曹魏時又置給事中，但仍同漢制一樣，祇爲加官。「通典說或爲正員」不確，似以從歷代職官表爲是

到了晉代，據晉書百官志說：

給事中魏世復置，至晉不改，在散騎常侍下，給事黃門侍郎上。無員。

又據唐六典說：

晉代無加官，亦無常員。隸散騎省，位次散騎常侍。晉令云：品第五，武冠，絳朝服。

照這樣看來，晉代的給事中已經無加官，而且品位已經定爲第五，一定是設下正員了。故歷代職官表說：『晉給事中設有定品，册府元龜載武帝授張建陳劭二詔，俱不言以某官給事中，知非加官。是給事中之爲正員，實自晉始也。』卷十九 不過晉代就官制說，自加官變成正員，可算是進步；就用人說，自名儒勳戚轉移到『帝宅茂親，或貴游子弟，』又可算是退步。

到了六朝，給事中的品秩和職掌更比較從前確定了。照唐六典說：

給事中宋齊隸集書省，位次諸散騎下，奉朝請上。梁陳秩六百石，品第七。

又通典說：

宋齊給事中隸集書省，梁陳亦掌獻納，省諸聞奏。

又隋書百官志說：

梁集書省有給事中，掌侍從左右，獻納得失，省諸奏聞。文書意異者，隨事爲駁。陳承梁，皆循其制官。

從上述的各條看來，給事中一職，在梁時已經有「隨事爲駁」的職掌，可見給事中的「封駁」的職任，實在是從梁代起的。（通典說「今之給事中蓋因古之名用隋之職」不確）可惜到南齊以來，給事中的人數既多且濫，因而不能得人，比較漢代，卻是大大的退化了。

北魏有中給事中，（從第五品）給事中給事，（從第三品上）給事中，（從第六品）及北部給事中，南部給事中，七客給事中等名稱，但是史書上都沒有詳載他們的職掌。到了北齊，給事中不但有明定的職掌，並且有明定的員額。且看通典說：

北齊給事中亦隸集書省，凡六十人。

又唐六典說：

北齊集書省署給事中六十員，從第六品上。

隋書百官志並詳載北齊給事中的職掌，說：

後齊集書省掌諷議左右，從容獻納，給事中六人。（當是「六十人」之說）

由此看來，北齊的給事中已經定下額數，設爲定缺，可算是給事中制度上的又一進步。

後周把給事中改爲給事中士，（六十人）屬天官府，「掌理六經，及諸文志，給事於帝左右。其後六官之外，又別置給事中四人。」（唐六典）到了隋代，給事中又改名給事或給事郎，員額雖然大大的減少，可是職掌卻由此漸漸的確定。且看隋書百官志說：

高祖受命，置門下省，有給事二十人，掌部從朝直。開皇六年，吏部又別置給事郎，散官番直，常出使監檢。煬帝即位，移吏部給事郎爲門下之職，位次黃門下，置員四人，從五品，案讀奏案。

隋制有可以令人注意的兩點：（一）從前的給事中屬集書省，到隋代屬門下省，後世便因襲不改。（二）隋以前給事中或專事侍從，或聊備顧問，或掌理經籍，自隋承宋齊梁陳的舊制專掌「省讀奏案」，便爲後代抄發本章的源淵。故歷代職官表說：「今……六科職掌所沿，亦本於隋代」，就是此

意。把以上各代的給事中的職掌總括起來計有五項：(一)侍左右，備顧問；(二)獻納得失；(三)省讀奏案；(四)駁正違失；(五)掌理六經文志。

## 第二節　自唐到宋

給事中一職，到唐宋兩代，在法令上所載的職權，可算是發達到了極點。尤其是唐代重諫官，薄御史，故諫議大夫和給事中可稱爲侍臣，而御史卻祇能稱爲法吏。給事中在封駁外還有他種的大權，直到唐代纔在法律上有確實的根據。且看舊唐書職官志說：

給事中四人，掌陪侍左右，分判省事。凡百司奏鈔，侍中審定，則先讀而署之，以駁正違失。凡制敕宣行，大事則稱揚德澤，褒美功業，覆奏而請施行；小事則署而頒之。凡國之大獄，三司詳決；若刑名不當，輕重或失，則援法例退而裁之。或發驛遣使，則審其事宜與黃門侍郎給之。其緩者給傳，卽不應給罷之。凡文武六品以下授職官所司奏擬，則校其仕歷淺深，功狀殿最，訪其德行，量其才藝；若官非其人，理失其事，則白侍中而退量焉。若宏文館圖書之繕寫讎校，亦課

而察之。凡天下寃滯未申，及官吏刻害者，必聽其訟，與御史中書舍人同計其事宜而申理之。錄事四人，（從七品上）主事四人，（從八品下）令史十一人，書令史二十二人，甲庫令史七人，傳制八人，亭長六人，掌固十人，修補制勅匠五人。

再看白居易長慶集說：

給事中之職，有制勅不便於時者，得封奏之；刑獄有未合於理者，得駁正之；天下寃滯無告者，得與御史糾理之；有司選補不當者，得與侍中裁退之。率是而行，號爲稱職。

新唐書百官志說：

凡百司奏鈔，侍中既審，則給事中駁正違失。詔勅不便者，塗竄而奏還，謂之塗歸。

錫田論軍國機要朝廷大體疏說：

臣又讀唐書，見給事中得以封駁詔書，封謂封還詔書而不行，駁謂駁正詔書之所失。

由此看來，唐代的給事中職權擴張很大，可以封駁詔勅，可以駁正刑獄，可以糾理寃滯無告，可以裁退選補不當。門下省事可以由他分判；若侍中侍郎並闕，可以由他監封題給驛卷。故從職權上說，給

事中一職，到唐代眞可算是權力大到極點了。不過在六朝以前的給事中，天天追隨左右，掌顧問應對，故常常能在詔書未曾起草之前，就可以獻納得失，駁正違誤；到了隋唐時代，『給事中……皆以外庭之臣爲之，並不預宮中之事，』（文獻通考自序）故祇能塗竄於詔書已下之後，不能陳說於詔書未制之前。這可算是給事中一官，由宮內移到宮外及由事先諫止變成事後諫止的一大變革。但是唐制雖有這種變革，可是凡詔旨和百司的奏疏由中書宣出者，皆必先經給事中書讀，然後纔交到外邊施行。比較淸代凡重要或祕密的詔旨由軍機處密行，不由給事中手中經過，卻大不相同了。

五代的時候，給事中大概皆兼他官，不能專司封駁之任。故給事中的固有職權在五代時幾乎停止，因此，這個制度便沒有什麼進步可說。到了宋代，給事中在制度上有兩個重要的變遷：（一）給事中分治六房，（二）給事中陞爲門下後省的長官。現在且先舉史志爲證：

給事中四人，分治六房，掌讀中外出納，及判後省之事。若政令有失當，除授非其人，則論奏而駁正之。凡章奏日錄目以進，考其稽違而糾治之。故事詔旨皆付銀臺司封駁，官制行，給事中始正其職，而封駁司歸門下。（宋史職官志）

元豐五年四月，知諫院舒亶試給事中，自是給事始除爲職事官。文獻通考

元豐官制：門下增設後省，以左散騎常侍，左諫議大夫，左司諫，左正言，給事中，爲門下後省，設案六。建炎高宗年號三年，詔諫院別置局，不隸兩省，又因舊制，置門下後省，以給事中爲長官，四員爲額，掌封駁書讀，設案四。王應麟玉海

從這幾條上看來，宋初給事中幾乎和五代一樣，多用他官兼任，直到元豐官制施行時，給事中纔有專任的官員。明代給事中分爲六科治事，乃是承繼宋代給事中分治六房的舊制，故這一類的變遷，在給事中制度的沿革上，含有很重要的意味。到南宋後，又設門下後省，用給事中爲後省的長官，自此而後，給事中已經漸漸的進步，封成獨立的一曹。後來金代廢門下省，仍留給事中一官，和宋代的給事中自爲後省的長官，大有因果相聯的關係。故宋代給事中制度變遷的這兩點，是很值得我們注意的。

宋代的諫官與臺官例不相見，天禧之後，雖然設言事御史，可是諫官仍是諫官，故眞宗時有令諫官奏論憲臣彈舉的詔書。大概臺諫兩官在宋仍然分立，故諫官御史可以互相糾駁。至於給事中

雖同諫議大夫，拾遺，補闕，司諫，正言，等同屬門下省，但他的主要職務在主封駁書讀，當然和諫官不大相同。自宋代起，漸漸有嫌惡諫官的傾向，所以諫官往往不常除人。到了後來三省的制度一廢，凡諫議司諫正言等官之在門下者，也因之而廢。雖有諫院，也不常除官。到了明代，祇存給事中一職，因把前代諫議拾遺補闕等職務，一幷兼而有之。這是宋以後給事中制度和職權變遷的大概，推求原因，實在是由宋代給事中獨立自爲一曹的事實上發生出來的。故我們關於這一點，不能不特別的注意。

## 第三節　自遼金到明

到了遼金而後，諫官一職，不是名存實亡，便是名實皆廢。至於給事中雖名銜未改，可是職權卻常有變更。「遼南面門下省有給事中，次於散騎常侍。」（王圻續文獻通考）金代沒有門下省，因而沒有主封駁的機關，故特設審官院來掌封駁。至於給事中名目雖存，實則不掌封駁的職務，不過附屬於管朝會宴享的宣徽院，作爲內侍轉官罷了，故我們所應該注意的：祇在金代廢掉門下省而仍留給事中

一官的一點，至於給事中的職權卻是名存實亡了。

元代的給事中據元史百官志說：

給事中秩正四品。至元六年，始置起居注，左右補闕，掌隨朝省臺院諸司。凡奏聞之事悉紀錄之，如古左右史。十五年改陞給事中兼修起居注，左右補闕改爲左右侍儀奉御，兼修起居注。皇慶元年，陞正三品，延祐七年，仍四品。後定置給事中兼修起居注二員，右侍儀奉御同修起居注一員，左侍儀奉御同修起居注一員。

由此看來，給事中的職掌，到元代又發生一大變遷。在唐宋兩代，給事中與起居郎雖同爲門下省的屬官，但給事中掌封駁，起居郎掌記注，職事本是不一樣的。到了金代，特別設一記注院，專掌修起居注事；而給事中雖然不掌封駁，卻也不掌記注。一到元代，給事中便變成兼修起居注的官吏。名銜雖然與唐宋一樣，而職掌卻和唐宋大異。故就給事中本職說，也可算是名存實亡了。

但是元代的給事中雖然變成記注的官吏，可是這種職掌也卻有個淵源。考宋代給事中曾掌五案：「曰上案，主寶禮及朝會所行事；曰下案，主受發文書曰封駁案，主封駁及試吏校其功過；曰諫

官案，主關報文書；曰記注案，主錄起居注。」（宋史職官志）由此看來，給事中主錄起居注事，實在是自宋代起首的，元代不過因襲宋制罷了。但是在宋代，修起居注事不過是給事中許多職掌中的一種，在元代，則給事中乃以記注為專職，故名雖為因，而實則卻是變革了。

到了明代，給事中的職掌，不但恢復唐宋的舊制，並且比較唐宋兩代給事中的職掌兼要擴張。因為自明革中書省後，並把一切諫官裁去，祗留給事中一官，故給事中兼掌諫議補闕拾遺的職任。這就是明代給事中職掌擴張的唯一原因。不過唐宋的給事中屬於門下省，明代的給事中卻獨立自為一曹，（洪武中雖暫屬承敕監或通政司，但皆是暫時的。）這又是明代的給事中淵源於唐，而和唐代不同的地方。

明史職官志載給事中的官職很詳，說：

吏戶禮兵刑工六科各部給事中一人，（正七品）左右給事中各一人，（從七品）給事中吏科四人，戶科八人，禮科六人，兵科十人，刑科八人，工科四人。（並從七品）掌侍從規諫，補闕拾遺，稽察六部百司之事。凡制敕宣行，大事覆奏，小事署而頒之。有失，封還執奏。凡內外所上章疏下，分類抄出，參署付部，駁正其違誤。

吏科凡吏部引選，則掌科同至御前請旨；外官領文憑，皆先赴科畫字；內外官考察自陳後，則與各科具奏拾遺，糾其不職者。

戶科：監光祿寺歲入金穀，甲字等十庫錢鈔雜物，與各科兼涖之，皆三月而代。內外有陳乞田土隱占侵奪者，糾之。

禮部：監訂禮部儀制。凡大臣曾經糾劾削奪，有玷士論者，紀錄之，以核贈諡之典。

兵科：凡武臣貼黃誥敕，本科一人監視，其引選畫憑之制，如吏科。

刑科：每歲二月下旬，上前一年南北罪囚之數，歲終類上一歲蔽獄之數，閱十日一上實在罪囚之數，皆憑法司移報而奏御焉。

工科：閱試軍器局，同御史巡視節愼庫，與各科稽查寶源局。

而主德闕違，朝政得失，百官賢佞，各科或單疏專達，或公疏聯署奏聞。（雖分隸六科，其事屬重大者，各科皆得通奏，但事屬某科，則列某科爲首。）凡日朝，六科輪一人立殿左右，珥筆記旨。凡題奏日附科籍，五日一送內閣，備編纂。其諸司奉旨處分事目，五日一注銷，覈稽緩。內官傳旨必覆奏，復得旨而後行。鄉試充考試，

會試充同考官，殿試充受卷官。冊封宗室諸藩，或告諭外國，充正副使。朝參門籍，六科輪流掌之。遇決囚，有投牒訟冤者，則判停刑，請旨。凡大事廷議，大臣廷推，大獄廷鞫，六掌科皆預焉。

從這一段話看來，明代的六科制度，在歷史上可算是沒有先例的特別制度。明制本多因襲元制，但是給事中在元代卻不分科；宋代的給事中分治六房，雖然可算是明代六科的淵源，但是究竟是否如明代分職的詳盡，史志上無從稽考。而且唐宋的給事中雖然和別的諫官同屬一省，但是給事中祇掌封駁，不掌其他的諫諍，職權究竟大有不同。到了明代，給事中官與職都大大的增加，給事中之上有都給事中，有左右給事中；而都給事中為六科領袖，格外慎重選任，又可見他的職掌的尊重。至於職務的擴張，是把從前所有的諫官職掌，彙而有之，專司封駁的官吏，一變成為奏論朝政得失百官賢佞的官吏。而且六科都給事中凡章疏案牘得與部院各衙門平列，官雖很卑，職權卻很重要。明代的紀綱，多靠六科維持；明代各部，又多怕「科參」的嚴厲。且看顧炎武說：

> 明代雖罷門下省長官，而獨存六科給事中，以掌封駁之任。旨必下科，其有不便，給事中駁正到部，謂之科參。六部之官，無敢抗科參而自行者，故給事中之品卑而權特重。萬曆之時，九重

淵默，泰昌以後，國論紛紜，而維持禁止，往往賴科參之力，今人所不知矣。（日知錄）

在顧氏看來，明代的六科在歷史上是很有價値的制度。

不過明代的六科獨立，無所統屬，故往往放縱自恣，干預分外的事務。例如「趙興邦在兵科，至以紅旗督戰，敢干預兵事機宜，侵撓國政，」（歷代職官表）反不若御史尙受堂官的考察。而且科道兩方，互相對峙，黨同伐異，壘相攻擊，竟沒有方法去調和他們。這也是六科獨立的一大弊端。淸代把六科歸併到都察院，大概是以明制爲殷鑒了。

# 第四章　清代科道制的概略

把臺諫完全合併起來，在六科之外，不設別種諫官，這樣的制度是從清朝起首的。清初還因襲明制，六科獨立，自爲一署，直到雍正元年，纔把六科歸併到都察院，造成臺諫完全合一的制度。清代都察院的職掌如左：

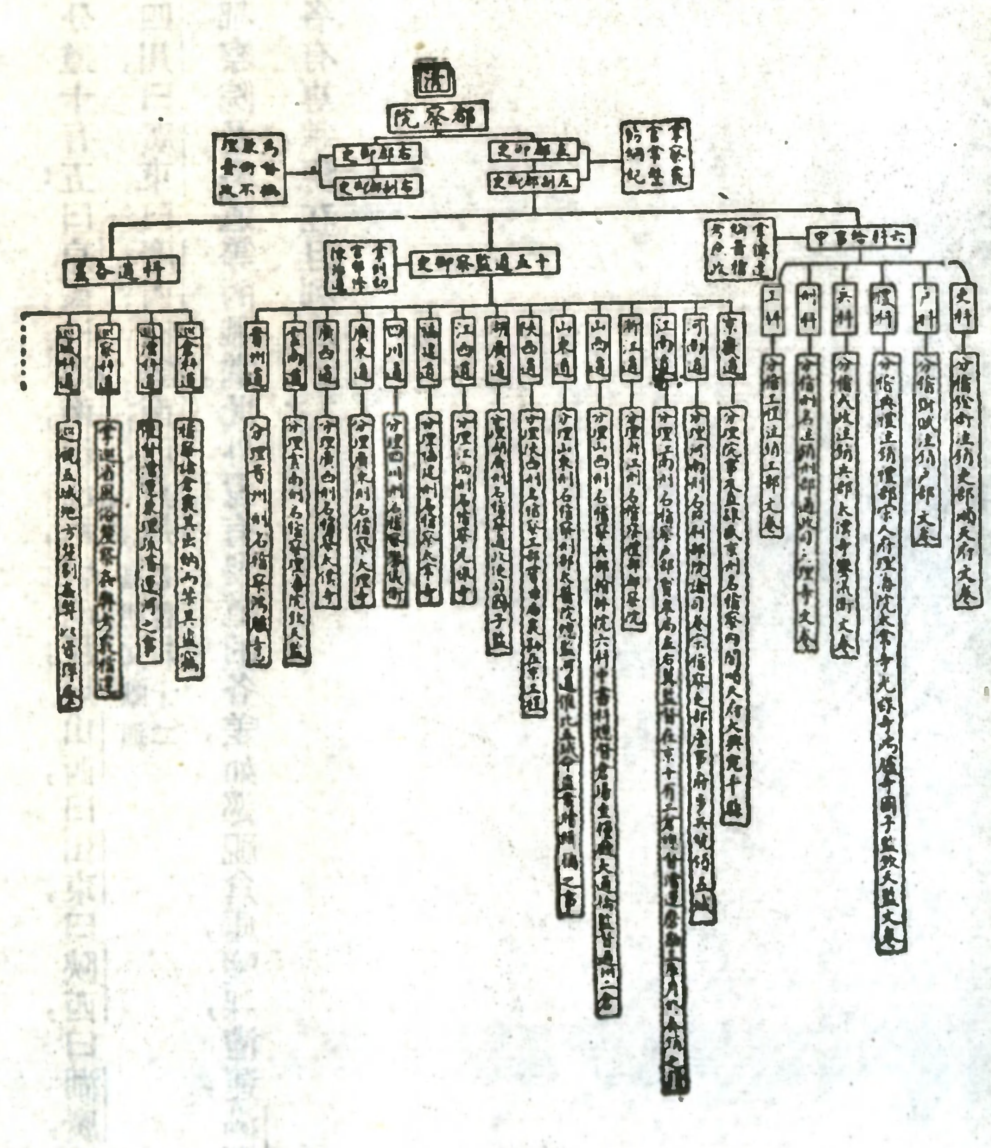
都察院專掌風憲，以整綱飭紀爲職，凡政事得失，官方邪正，有關於國計民生之大利害者，皆得言之。大獄重囚，偕刑部大理寺讞之。左都御史滿洲漢人各一人，從一品　左副都御史滿洲漢人各二人。從三品　右都御史，右副都御史，俱外省督撫加銜，無專職。皇朝文獻通考卷八十二

吏科戶科禮科兵科刑科工科掌稽察六部百司之事，凡制勅宣行，大事覆奏，小事署而頒之。如有失，封還執奏。內外章疏，分類抄集，參署付部，駁正其違誤焉。皇朝文獻通考卷八十二

監察御史掌糾察內外百司之官邪，在內：刷卷，巡視京營，監文武鄉會試，稽察部院諸司；在外：巡鹽巡漕巡倉等，及提督學政。各以其事專糾察。朝會糾儀，祭祀監禮，有大事集闕廷預議焉。

分道十有五曰京畿，曰河南，曰江南，曰浙江，曰山西，曰山東，曰陝西，曰湖廣，曰江西，曰福建，曰四川，曰廣東，曰廣西，曰雲南，曰貴州。皇朝文獻通考卷八十二

以上爲都察院及科道等的職掌。此外還有科道的各差，如巡視倉庫，鹽課，漕運，滿洲，臺灣，五城的各科道，又各有專掌。現在且列表如左：


清
都察院
右都御史
右副都御史
左都御史
左副都御史
十五道監察御史
六科給事中
吏科
戶科
禮科
兵科
刑科
工科
京畿道
河南道
江南道
浙江道
山西道
山東道
陝西道
湖廣道
江西道
福建道
四川道
廣東道
廣西道
雲南道
貴州道

清代科道分業表

都察院

十五道　六科

京畿道　河南道　江南道　浙江道　山西道　山東道　陝西道　湖廣道　江西道　福建道　廣東道　廣西道　四川道　雲南道　貴州道

吏科　戶科　禮科　兵科　刑科　工科

貴州　雲南　四川　廣西　廣東　福建　江西　湖廣　陝西　山東　山西　浙江　江南　河南　直隸

大理寺　太常寺　通政司　工部　刑部　兵部　禮部　戶部　吏部

太醫院　順天府　宗人府　理藩院　鑾儀衛　欽天監　國子監　詹事府　翰林院　太僕寺　光祿寺

清代都察院六科十五道的職掌，大致已經在前面敍述過了，現在且把他們的職權綜括起來如左：

（一）建議政事權　清代承繼唐宋舊制，凡左都御史左副都御史給事中監察御史都許風聞言事。舊有輪班條奏之例，凡政事得失，民生疾苦，制度利弊，風俗善惡，皆能以耳目官的資格，盡量陳奏。故順治十年上諭：『凡事關政治得失，民生休戚，大利大害，應興應革，切實可行者，言官宜悉心條奏，直言無隱。』平時的條奏，隨人各抒意見，如果遇到政事上有大闕失，便可由各道全體列名，公同封進。清初設有建白牌，由各道輪流司管，遇有可言的事件，即由司建白者具稿，會同各道御史署名奏陳。

（二）監察行政權　不管是中央官廳，或是地方官廳，凡他們所管事務的施行和成績，皆當向都察院或各科各道報告，各科道得檢查這一的類報告，彙察視政治的狀況。如有違反法令，妨礙公益，以及紊亂官紀的事情，都可由各科道奏請糾正。

（三）考察官吏權　凡『京察』由本衙門考覈，塡註考語事蹟，造册密送吏部都察院吏科京

畿道會考。至於外官「大計，」由各省督撫覈實官評，分別彙題吏部會同都察院吏科京畿道詳加考察，分別奏請。如課有鑒衡不公，黜陟失當，徇情濫保，姑容不職者，皆可由科道糾參。此外如吏兵等部及宗人府等衙門的議處人員，如降級罰俸等懲戒處分，亦由都察院堂官察覈例案，定議具奏。

（四）彈劾官吏權　都察院雖然有監察行政考察官吏的權，但卻沒有指揮命令官吏的權，並且沒有直接的懲罰官吏的權。故都察院監察權的行使，全靠這彈劾官吏權來做保障。彈劾不用都察院的名稱，祇用御史的名字，各御史皆有獨立的彈劾權。因爲都察院有整飭風紀的責任，故在法律問題之外，還可以管道德問題。因此不獨對於百官違反法令，及妨害公益的行爲，可以彈劾；就是對於官吏個人的私德私行，也可以彈劾。不但對於敗壞風紀已成實事的行爲，可以彈劾；就是對於風聞傳說未明眞相的行爲，也可以彈劾。不獨對於普通官吏可以彈劾，就是對於王公貝勒大臣也可以彈劾。天聰十年上諭：「凡有政事背謬，及貝勒大臣有驕肆慢上，貪酷不法，無禮妄行者，許都察院直言無隱。卽所奏涉虛，亦不坐罪。」（欽定臺規卷二）這種風聞彈劾的舊例，的確是御史的唯一保障。

（五）會讞重案權　凡犯罪至死的重獄，必定要下刑部都察院大理寺三法司會同覆覈，這就

是近代司法制度中的終審權。古代御史職任執法，故常常被稱爲法吏。清代也承認『御史理刑，是其職掌，』故『凡交三法司覈擬事情，御史會同大理寺官面審同議。』(欽定臺規卷一)至於『各省刑名事件，分道御史與掌道御史一同稽覈。』(欽定臺規卷一)『若意見不符，或有兩議者，應於五日內繕稿送部，一併具題。至外省會稿事件，或有另議，亦於五日內繕稿送部。』(欽定臺規卷一)由此可見都察院隨同刑部大理寺覈審，雖然沒有獨立的裁判權，可是卻能以獨立的意見擬定判決書上陳君主。故都察院至少也可算是構成終審裁判機關的一個重要部分。

(十八)辯明冤枉權　清代的上告，到都察院及通政使司衙門具本奏聞爲止。順治八年的上諭：『自今以後，凡有奏告之人，在外者：應先於各該管司道府州縣衙門控訴；若司道府州縣官不與審理，應於該管總督巡撫巡按衙門控訴；若總督巡撫巡按不准，或審斷冤枉，再赴都察院衙門擊鼓鳴冤；都察院問果冤枉應奏聞者，不與奏聞，准赴通政使司衙門具本奏聞。在京有冤枉者，應於五城御史及順天府宛大二縣告理；若御史府縣接狀不准，或審斷不公，再赴都察院衙門通政使司衙門具奏申告。』(欽定臺規卷十一)又十八年都察院題准：『官民有冤枉許赴院辯明，除大事奏聞外，小事立予裁

斷；或令行該督撫，覆審昭雪。』欽定臺規卷十一 由此看來，都察院乃是清代救濟冤枉的上告機關，都察院處理上告案的方法有三：(一)具本奏聞，(二)咨回各該省督撫覆審，(三)徑行駁斥。不過據嘉慶四年的上諭：『遇有控告該省督撫貪黷不職，及關涉權要等事，或瞻徇情面，壓擱不辦，恐啟賄囑消弭之漸，所關非小。』欽定臺規卷十一 故關於這一類的上告案，一概不許『擅自駁斥。』由此可見都察院在事實上一半是救濟冤獄的裁判機關，一半是行使行政裁判權的行政裁判機關。

(七)檢查會計權 無論中央或地方官廳，凡經費的出納，皆受都察院的監察，各官廳所作的會計報告，皆付都察院檢查。例如戶科，凡京內各衙門支領財物的册簿及捐項，皆得隨時考查；京外各省的錢糧雜稅漕糧鹽課關稅等事，有浮冒舛錯朦混的，皆得指出參劾。故都察院對於會計的審查，似乎比近代審計院的權限還大。

(八)封駁詔書權 六科對於本章詔旨的封還駁正權，早定於順治初年。就是『凡部院督撫本章已經奉旨，如確有未便施行之處，許該科封還執奏；如內閣票籤批本錯誤，及部院督撫本內事理未協，並聽駁正。』欽定臺規卷十二 這就自梁陳以來，歷代給事中所有的駁正違失權。清代凡中央或地

方官廳的本章，先經內閣閱看，附以意見，送到軍機處，軍機大臣在御前會議，決定後乃下上諭。上諭下，卽由給事中赴內閣取領，分發各科。如果科員確實認定該上諭未便施行，卽可說明理由，封還軍機處，這就叫做封駁。唐代的給事中可以塗竄詔勅，或就勅尾批却之，封還與駁正並用。到了清代，對於上諭祇能封還，惟對於本章纔可以駁正。故就法令說，六科對於君主的詔書，嚴格說起來，祇有封而無駁了。

(九)註銷案卷權　順治十八年的上諭：「各部事務雖巨細不同，於國政民情均有關係，理宜速結。今各部一切奉旨事件，及科抄，俱定有限期，六科按月察覈註銷。其餘不係奉旨事件及無科抄者，若不專令稽察，必致稽遲。除刑部已差科員稽察外，吏戶禮兵工五部亦應照刑部例，各差科臣一員，不時稽察。如有遷延遲誤事件，卽行參奏。」(欽定規臺卷十二) 此外如順天府宗人府理藩院……等各衙門的文卷，也一律分科稽覈，依限註銷。如有踰限不結的事件，聽各科指參。這種註銷權後來雖然變成虛應故事，但是對於執行的監督，總算以這個方法為最周密了。

(十)監察禮儀權　自漢代用御史糾儀而後，歷唐宋到明清，監察朝儀的職掌或歸殿中侍御

史，或歸監察御史。清代的朝會，必由御史稽察朝儀，遇有紊越班行，言語喧譁，威儀不肅者，皆可彈劾。至舉行祭祀臨雍各種典禮，也由御史稽察違失，肅正禮儀。這也是在專制的時代，維持君主尊嚴的一種重要的方法。

從上邊所述的各種職權看來，科道乃是專制君主的耳目喉舌，他的職掌是非常的重要。大概專制的朝廷，政治組織的根本原理，就在以上制下，以內制外。御史制度不但是以上制下，以內制外的最好的方法，並且是政權出自一人的專制制度的最真實的表現。

# 第五章 結論

大概祇要是專制政治，萬權總是自上而下的，絕不許有自下而上的監督權發生。凡是民治的國家，總由人民去監督政府和官吏，故治事之官多，治官之官少。凡是君治的國家，總祇許君主一人有監督內外百官的大權，故治事之官少，治官之官多。中國的政論家大概都承州縣知事是親民之官，換句話說，就是治事之官。可是從州縣知事朝上數，知府和直隸州知州是監督官，道臺是監督官，藩臬是監督官，督撫是監督官；而督撫之上，除君主外，還有許多互相牽制互相糾察的官吏。簡單一句話，自直隸州知州和知府而上，一直數到君主，大都是治官之官，而都察院尤其是專以治官做職掌的。故民治的國家，雖然明明白白的知道代議制的壞處，可是總沒有完善的方法用來代替代議制，反過來說，如中國從前那樣的專制國家，也無論怎樣發現出來科道制的弊害，但總沒有別的完善的方法，可以用來代替科道制。我們現在可以武斷的說一句話：就是代議制是目前民治國家的唯一制度，科道制是從前專制國家的唯一制度。

科道在清代以前，不但機關分立，並且職權也絕不一樣。就法令說：給事中掌宣行制敕，故居於內；御史掌糾彈百官，故居於外。給事中所以監督朝廷；御史所以監督官吏。一是糾正於法令未布之先；一是糾正於敗壞已成之後。就在清代，科道雖然合一但是六科分察京內各部院的文書；十五道除稽察京內各部院事務外，還分理京外各省的刑名。一似偏重在糾正君主的違失，一似偏重在糾正百官的違失。故科道的職權，在法令上仍然是分立的。不過自唐代重諫官之後，到了宋元各代，或諫官多不除人，或並諫官一概裁去。雖然仍慕盛代多設諫官的美名，勉強把給事中一官留下，可是卻不想給給事中以諫諍的職權。明代所謂科參，乃是參六部，並不是駁君主。到了清代，六科既已附屬於都察院之後，事實上便成察變官，就是名義上有言責，也不能實行。故清代的實例，往往科中祇留一人虛應抄發本章的故事，其餘的科員多同御史一並出差。例如城倉漕鹽等差，科道一併充任，出差人多，留科人少，乃是數見不鮮的故事。最大的原因：就因爲在君主專制的朝廷，祇願科道察臣下，絕不願科道察君主自身。自雍正以後，上諭或由軍機處密下，或由內閣直達各部。故名義上雖有給事中一職，而事實上給事中簡直無事可做；他們既然無事可做，便不得不藉口科道合一，以言官

去做察官的事務了。

清代自科道合一而後，六科幾乎等於裁撤，且看乾隆十一年曹一士請復六科舊制疏說

會典開載：凡內閣交出密本由各該科掛號，即將原封送各該部，取職名附簿備查。是從前密本未有從內閣徑下者，即前代中書門下兩省更互校驗之意也。今臣到任以來，所發見各科本章，祇有紅本，而密本並未一見。至皇上諭旨徑由內閣發部者，臣等遲至浹旬，始得從邸抄一讀。如此則雖欲有所論列，或已無及於事，似非設立科臣之初旨也。皇朝掌故彙編內編卷一

再看光緒年間蔡鎮藩請審官定職疏說：

今事或由廷寄，或由閣抄，其下科者皆係循例奏報，無所用其參駁。雖察六部，祇按月由部赴科註銷而已。皇朝掌故彙編內編卷一

這就是清代的六科失掉封駁的職掌，至於無事可辦，不得不和御史做同樣事務的明證。歷代的君主，大多數嫌惡言官，對於諫官或缺出而不除人，或並諫官而不設，或勉強在名義上設幾個諫官，在事實上卻不願他們盡職。自宋以後，雖也許御史兼言事，但是如果直言君主自身的闕失，總是無效

的多，有效的少。故近代的臺諫實際上都變成察官之官，這就是臺諫不得不合一的原因。

在現在的民治國家中，代議制雖然可以任人盡量的反對，可是民治的原理——就是由人民管理政府監督官吏的原理，總是反對不掉的。如果民治的原理無法可以根本推翻，那麼自上而下的監察制便根本上沒有可以存在的餘地。再在現在的分權國家中，聯邦制雖然也儘可以任人反對，可是政治分工的原理——就是地方自治行業自治的原理，總是反對不掉的。如果政治分工的原理無法可以根本推翻，那麼由內制外的監察制也根本上沒有存在的可能。我們也承認現在無論那一國都沒有把科道的職權完全廢掉，可是我們同時又承認現在無論那一國總不能把科道的職權通同集中在某一個由政府任命的機關。

中國人現在可以說有大多數人痛心疾首的咒罵代議制，但是平心而論，民國十四年來可有一件事是因爲實行代議制而失敗的。我敢斷言：中國代議制的失敗，祇是沒有眞正實行代議制的結果，並不是眞正實行代議制的結果。換句話說，正因爲代議士受政府威迫利誘而失敗，並不是因爲代議士受人民支配操縱而失敗。現在想廢掉那受政府威迫利誘的代議制，而代以仍然免不掉

受政府威迫利誘的科道制，可不是以害易害嗎！大家因爲深恨議員萬能的弊害，便忘卻了御史萬能的弊害；因爲深恨議員結黨營私依附權勢的弊害，便忘卻了御史結黨營私依附權勢的弊害。可是議員的行動或多是黨派的行動，一個人往往未必能任意的爲非作惡；至於御史的行動多是個人的行動，故一個人往往可以任意的橫行無忌。故國會固然一方面可以牽制住少數的好人，使他們不能發揮個性；可是同時又可以牽制住少數的壞人，使他們不能自由作惡。反過來說，御史制度固然可以使一個好人獨立的行使監察權；可是同時又何嘗不能使一個壞人獨立的妄用監察權呢！

中國的政治紊亂，並不是因爲各種監察權沒有機關行使，祇因爲各機關法律上有監察權，事實上不能行使監察權。照上邊所列舉的科道職權，除掉極少數的職權沒有行使的必要外，其餘的職權大概都分散在各種不同的機關。例如建議政事，監察行政，彈劾官吏各權，都分配在國會。官吏的考績權，如京察大計等，都分配在各種監督官廳；關於銓選敍任的考核權，都分配在銓敍局；官吏的懲戒處分決定權，都分配在懲戒委員會。關於刑事案的終審權分配在大理院；檢舉權分配在檢

察廳；判斷違法不公的救濟權又分配在各級審判廳。檢查會計乃是審計院的專責，封駁詔書很有些像國務員的拒絕附署，又是閣員的責任。至於辯明寃枉權中，有一部分是關於行政處分的違法或不公的救濟，現在的平政院專管行政裁判，就是屬於這一類。文卷的註銷權雖然沒有專管的官廳，但是上級官廳的核銷；與六科但在文書上察覈，相去也不甚遠。民治的國家，不尙嚴肅繁重的典禮，故糾儀監禮等權，早已根本上不能存在，就是現在要想恢復科道制，也當然沒有恢復這種職權的餘地了。故爲目前的中國計，關於這一點，祇須提高或改善行使監察權機關的地位和組織，似不必另起爐竈的重新創造新機關。